申訴專員公署



主動調查報告

康樂及文化事務署公眾泳池／泳灘因救生員不足而須臨時關閉的問題

2016 年 9 月 13 日

目錄

報告摘要

章節		*段落*
1	*引言*	
	背景	***1.1 – 1.2***
	調查範圍	***1.3 – 1.4***
	調查過程	***1.5 – 1.6***
2	*救生員的人手要求*	
	救生員的入職條件	***2.1***
	救生員的人手要求	***2.2 – 2.16***
	泳季及突發情況的人手支援	***2.17 – 2.27***
	因人手不足而需封池／封灘的安排	***2.28 – 2.31***
3	*泳池及泳灘因救生員不足而關閉的情況*	
	原因及統計數字	***3.1 – 3.2***
	員工遲到／缺勤問題	***3.3 – 3.9***
	工業行動問題	***3.10 – 3.26***
	其他影響泳池/泳灘人手問題	***3.27 – 3.32***
4	*救生員懷疑濫放病假的問題—個案研究*	
	個案研究	***4.1 – 4.2***
	個案一	***4.3 – 4.5***
	個案二	***4.6 – 4.7***
	個案三	***4.8 – 4.11***
	個案四	***4.12 – 4.14***
5	*整體評論及建議*	***5.1 – 5.38***

附件

一　一些泳池與泳灘的救生員人手編制

二　二〇一二至二〇一五年期間涉及援引《公務員事務規例》第 1291 條的集體病假事件

三　二〇〇四年至今某工會(工會)發動罷工的原因及相應的措施及行動

四　二〇〇四年與二〇一三年「檢討公眾游泳池及泳灘救生員人手安排工作小組」的比較

五　需受訓救生員人數、參加課程人數及完成／合格人數及比率

主動調查報告摘要

康樂及文化事務署公眾泳池 / 泳灘

因救生員不足而須臨時關閉的問題

背景

公眾泳池／泳灘因當值救生員不足而須臨時關閉的情況時有所聞，原因不一而足，部分與工會發起的工業行動有關，而另外的原因則與救生員的編配和管理有關。本署在調查一宗投訴個案時得悉，九龍公園游泳池在二〇一三年六月至九月因救生員集體請病假而須暫時關閉部分泳池設施的日數，遠較二〇一一及二〇一二年同期為多，反映問題愈趨嚴重。

2. 申訴專員公署關注到，康樂及文化事務署（「康文署」）轄下游泳設施因救生員編配問題而未能開放予市民使用，不但浪費公共設施和資源，亦令市民不便。為此，申訴專員在二〇一五年七月二十二日根據《申訴專員條例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)條就本課題展開主動調查。鑑於《申訴專員條例》規定，本署不得調查政府部門職位的薪酬、服務條件、紀律等人事管理事宜，故是次主動調查的焦點並不在康文署的人事管理事務本身，而是從保障公眾使用泳池／泳灘權利的角度，去探討康文署在管理泳池／泳灘，包括編配救生員方面，有否不足和須改善之處。

調查所得

3. 本署調查揭示，康文署在處理泳池／泳灘因救生員不足而須關閉的問題上有以下不足／可改善之處：

(A) 動員救生員人手的能力不足

4. 康文署表示，在編排救生員人手時，除了編排每更有足夠基本人手外，一般會在每更編多一至兩名緩衝人手，以加強救生服務。這額外人手的編制，亦可令當有救生員放取臨時病假時，泳池仍能維持基本救生人手，而不致須即時關閉。例如東涌游泳池，

開放 1 個主池及 1 個訓練池每更基本人手需要 8 名救生員，場地主管會每更編排 9 至 10 名救生員當值。

5. 當臨時請病假的救生員人數超過緩衝人手而令泳池或泳灘出現救生員人手不足情況，場地主管會按照既定程序，立即聯絡本池或同區的替假、下一更或正在放例假的同事，並安排上班替補，又或聯絡同區其他泳池／泳灘，商討借調人手，以維持泳池及泳灘的服務。

6. 然而，在實際情況下，無論是聯絡替假、下一更人手或正在放例假的同事，由於他們均尚未準備上班，即使他們立即應允有關安排，仍需時到達場地。在這情況下，有關泳池／泳灘或無法避免暫時關閉。至於動員其他救生員，亦有難處，詳情如下文**第 7 至 8 段**所述：

緩衝人手不足，沒有設立輪流替補更表

7. 要靈活調配人手去應付突然出現救生員不足的情況，最直接的方法就是由已經上班的緩衝人手頂替。然而，若某場館臨時缺勤人數多於緩衝人手，該場館就有需要從其他場館借調人手，這對後者也會構成壓力。

8. 如上文**第 4 段**所說，康文署在編排泳池救生員人手時，一般只會每更多編一至兩名緩衝人手。本署認為，康文署沒有充分考慮到每更只要有多於兩個同事因事不能當值，有關場館就已經不再有人手去應付再有同事突然缺勤的突發情況。站在場館管理人的立場而言，一旦其「姊妹池」出現人手不足的情況，他們難免會擔心，假如把本身僅有的緩衝人手都借調過去，他們的場地若出現突發事件以致人手不足，也同樣會發生局部甚至全部關閉的情況。因此，除非康文署能夠安排足夠的緩衝人手，否則場地主管未必願意借調人手到另一個場館。此外，康文署現時並無明確規定借調人手到另一泳池／泳灘的安排，被調派的員工即使不介意擔任有關工作，假如他們相信需要借調人手的泳池的員工可能正進行類似「集體請病假」的抵制行動，為免被同事排擠，也未必願意擔任有關替假工作。康文署應考慮適當增加緩衝人手，以及規範化替更人手的安排，避免引起爭拗之餘，亦可令場地主管

更安心地按需要互相調配人手，減少設施因救生員不足而須關閉的情況。

旺季(六至八月)期間人手緊張

9. 有工會表示經常有救生員選擇於最繁忙的六至八月期間放取例假，影響了人手安排，但部門並沒有採取措施加以管制。本署認為，康文署有必要採取有效措施確保有足夠人手維持旺季（六至八月）期間各設施的順利運作。與此同時，康文署必須探討相應措施，安排救生員在其他時段放取例假。康文署於回應本署查詢時亦認同，有實際需要加強管制救生員於最繁忙的六至八月期間放取例假，以舒緩人手壓力。

招聘季節性救生員有困難

10. 近年來康文署招聘季節性救生員愈來愈困難。二〇一六年，康文署更有百多個空缺未能成功招聘。事實上，近年來新落成的私人屋苑都設有包括泳池在內的大型會所，對救生員的需求不斷上升，因此，康文署在招聘季節性救生員所面對的市場競爭亦愈來愈大，加上季節性救生員職位屬短期性質（一年工作 7 個月），流動性大，工作量相對於私人泳池救生員亦較多，亦沒有晉升渠道，因此難以吸引人才。就此，康文署回應，其為季節性救生員提供的薪酬待遇與私營機構救生員相若，該署亦須遵循政府聘用非公務員合約員工的薪酬待遇政策和審慎理財原則以檢討季節性救生員的薪酬待遇。本署認為，康文署有必要更彈性地從多方面尋求解決季節性救生員招聘困難的方案，例如從工作性質、經驗技能等方向考慮重整季節性救生員的職級和待遇以吸引人才，否則該署長期未能聘請足夠季節性救生員的問題將會愈來愈嚴重，亦會直接影響泳池／泳灘的運作。

動員兼職時薪季節性救生員／義務救生員

11. 要增加康文署的應變能力，安排兼職時薪季節性救生員／義務救生員替補，可令康文署更靈活調配。就此，康文署指出，兼職時薪季節性救生員／義務救生員大多是在職或在學人士，一般只能在週末及假日提供義務工作。遇有突發情況，例如全職救生員於非假日臨時集體請病假，兼職時薪季節性救生員／義務救生

員未必能於短時間內提供協助。此外，他們的經驗一般較全職救生員為淺，因此並不能完全代替全職救生員。

12. 針對兼職時薪季節性救生員／義務救生員的救生經驗一般較淺的問題，康文署可透過定期的培訓（如演習）和獎勵計劃，提升他們的專業水平，增加他們進行救生工作的信心和能力，以及加強他們提供服務的誘因。同時，康文署應充分掌握兼職時薪季節性救生員／義務救生員（特別是一些非在職在學人士）可以擔當救生工作的時段、地點等，從而優化他們的編更安排，令一旦遇上突發情況需要他們替補時，康文署便可更快調配人手，盡量減低因救生員當值人數不足而須局部甚至全部封閉泳池／泳灘的情況。

外判救生服務

13. 康文署曾分別於二〇〇一年及二〇〇五年將港島東游泳池及大角咀游泳池外判予私營公司。但康文署的救生員因不滿該署外判救生服務，擔心影響他們的職系發展而於二〇〇五年八月發動罷工。其後，港島東泳池服務承辦商被指虛報救生員輪班當值記錄，康文署基於泳客的安全考慮，最終決定於二〇一一年終止外判救生服務的計劃。

14. 本署認為，康文署應否考慮再外判救生服務，主要視乎該署能否制定一套完善的監管機制。長遠而言，外判救生服務不失為增加救生員人手供應的途徑之一。這有待康文署再作研究和籌劃。

(B) 監察職員放病假的措施較其他部門寬鬆，執行亦不力

15. 《公務員事務規例》(「《規例》」) 第 1270(b)條訂明：「病假」指公務員因病或因接受其他治療或檢驗而獲准缺勤而無須喪失其他類別假期的期間。所有人員必須提出申請並因為確實患病，才會獲批准放取病假。如人員未能提交有效醫生證明書或按既定程序向批核人員申請病假，或在有足夠證據證明有關人員涉及不當行為，康文署會考慮對有關人員採取紀律行動。如康文署有合理理由懷疑人員申請病假的真確性或濫用病假，可採取適當行政措施，援引《規例》第 1291 條，有關人員要求人員在放取病假時，必須向任何或指定的政府或醫院管理局（「醫管局」）醫生求診及出示醫生證明，才可獲放取病假。

16. 在懷疑濫放病假方面，本署發現救生員職系人員無論是在援引《規例》第 1291 條的個案數目，抑或佔康文署整體員工的百分比，均有上升趨勢，前者在過去五年間由 4 人增至 57 人，而後者在過去兩年更佔整體個案的八成。近年涉及救生員缺勤／請病假而須局部甚至全部關閉公眾泳池／泳灘的日數有上升的趨勢。

17. 康文署過往在監察其員工（包括救生員）放取病假方面較其他部門寬鬆。其他政府部門援引《規例》1291 條的引發點是 3 個月內放取 5 天病假，康文署則是 3 個月內放取 9 天病假。同時，在援引《規例》之前，康文署會先與相關人員面晤檢討有關放取病假（「前置監察程序」），而非即時啟動相關程序，這亦較其他政府部門寬鬆。

18. 從調查報告第 4 章的個案可見，及早援引《規例》1291 條，雖然未必足以完全杜絕濫用病假的情況，但對部分員工確可起一定的阻嚇作用。即使對一些較為嚴重的個案而言，援引《規例》1291 條亦會增加他們以身試法的成本及風險。然而，康文署在多宗個案中未有在員工 3 個月內放取了 9 天病假的情況下，及早展開援引程序，部分個案甚至延遲至情況持續多於一年才開始援引相關程序，這無疑會影響有關員工所屬泳池／泳灘的人手調配安排，甚或導致該場地人手不足而須臨時關閉，對市民造成不便。

19. 康文署表示，該署已於二〇一六年二月開始仿傚其他部門的做法，將援引《規例》1291 條的引發點改為 3 個月放取 5 天以上病假，以及取消「前置監察程序」以加快援引《規例》第 1291 條，同時，該署要求所有人員如在病假期間擔任有薪或無薪工作，不論外間工作的性質和所放取病假的日數，均須向主管呈報。管理人員會審研有關個案的情況，如有證據證明該人員已濫用病假規定，便會徵詢衞生署或醫管局的意見，考慮是否拒絕批准因故意疏忽而抱病的人員放取病假。本署認為，該署在加強監察方面邁出正確一步。然而，該署仍應定期檢視新措施的成效，並提醒場地主管應繼續密切留意員工的放取病假情況，以及早作出相應的行動。

(C) 未有為只能擔任較輕可工作的救生員(俗稱「輕工」)訂下明確工作指引

20. 「輕工」通常是指經醫生診斷後，認為職員暫時未能擔任其職級／崗位的主要職務，只能擔任較輕可的工作。從調查報告可見，「輕工」個案數字雖相對穩定，但亦有輕微上升的趨勢。本署認為，即使個案相對不多，亦會對個別泳池／泳灘運作構成一定的影響。因此，康文署應就「輕工」的定義以及可擔任的工作定下一套更清晰的指引，讓場地主管可根據指引適切調派人手。例如某員工可能因傷不適合擔任負重工作(如拯救)，但可擔當巡邏工作、維持秩序和於救傷站站崗等。至於長期「輕工」的個案，康文署雖然會定期檢視其情況，並會因應運作需要於泳季期間聘請季節性救生員擔任有關員工原來的工作，但本署認為，非泳季的泳池／泳灘亦需維持足夠人手在各個主要崗位工作。如個別長期「輕工」的個案對泳池／泳灘的基本運作有長遠影響，康文署實有需要考慮增派常額救生員擔任該「輕工」原先擔任的工作。簡言之，該署應就「輕工」的工作安排制定明確指引，以便場地主管公平合理地分配工作，不致令其他當值救生員加重負擔。

(D) 以扣除補鐘方式處理不依時上班的做法不恰當

21. 救生員不按時上班的人次雖未致嚴重地步(平均接近每人每月約 0.8 次)，但亦可能令泳池／泳灘未能依時全面開放。資料顯示，救生員不按時上班的個案，有超過兩成屬遲到多於 15 分鐘，而遲到個案竟有七成以扣除補鐘作償而不視作遲到。康文署承認，以補鐘作償的處理方式不理想，並無針對救生員紀律問題作跟進。該署已向前綫主管發出指引，詳細說明處理遲到人員的程序和跟進行動考慮因素，並已於二〇一六年二月起實施對不依時上班人員採取適當行動。此外，該署亦已就填寫共通／部門職系(包括救生員)的評核報告發出指引，為評核人員評核被評人員在守時方面的表現提供參考準則。本署認為，康文署管理層應為默許這不恰當做法負上責任。康文署管理層要嚴格執行監管措施糾正遲到歪風，妥善處理補鐘安排和切實履行監督之責。

(E) 未有清晰確立救生員的入職培訓要求，影響人手調派

22. 有工會向本署表示，新入職的救生員須於首三年內完成三個階段的必修在職培訓，包括潛水課程，但很多新入職的救生員未能完成全部三個階段的培訓，未能掌握一些必要技能，卻仍然可以通過試用期繼續擔任救生員工作。工會表示，曾發生有泳客沉在池底，但先後有兩個救生員都無法潛到池底救人的事件，幸好有另一名資深救生員懂得潛到池底救人。

23. 就此，康文署表示，救生員入職時已具備專業資格擔任拯溺的工作，而在日常工作時也有在職操練，因此即使有部分救生員未能於在職培訓課程取得合格成績，亦不會影響人手安排。此外，剛入職救生員未能在首三年內完成所有三個階段的入職訓練課程，康文署訓練組仍會繼續安排有關救生員在下一年度參與餘下的訓練。由於有關課程現時並非必修訓練，不參與甚或不合格亦不會影響入職救生員的聘任或通過試用期。

24. 本署認為，康文署的說法不能成立。該署一方面指有關課程並非必修，因此不參與甚或不合格也不會影響救生員的聘任，另一方面卻又不斷安排沒有參與或不合格的救生員參與餘下的訓練，意味着這些課程含必修課程的性質。事情亦反映康文署政策混亂。在實際層面，如有救生員因尚未完成甚至沒有參與相關訓練課程，因而未能提供適切的救援服務，在遇上突發事故時，即使有其他同事提供協助，亦有可能出現耽誤的情況。這不但有損救生員的專業形象，最重要的是泳客安全，人命攸關，康文署絕不能對救生員培訓掉以輕心。

25. 從調查報告可見，符合新入職要求須完成該三個階段受訓的人中，每個課程均至少有幾十個員工尚未參與，當中徒手潛水拯救課程在二〇一二／一三至二〇一四／一五年度期間有多達 87 人尚未參加，有些甚至連第一階段的入職實務課程也尚未參加。而已參加課程者，亦不是所有人均合格，當中潛水課程的平均合格率只有 87%。

26. 就此，康文署承認有改善的空間。該署除了會繼續提供足夠訓練名額外，亦會研究進一步的措施確保新入職救生員完成三階段的入職訓練。

(F) 封池的安排

27. 就臨時局部封閉泳館，康文署現時不會如全面封閉一樣發出新聞稿，而只會於泳館入口當眼處張貼告示及經政府 1823 熱線通知市民。本署認為，即使泳館只是局部關閉，對市民不無影響(例如泳客須集中使用仍未關閉的設施，影響他們暢泳)。該署至低限度也應在網上發布通告，讓市民自行決定是否仍然前往該泳館。

(G) 與救生員工會的溝通不足

28. 雖然康文署有定期檢討救生員的人手問題並相應增聘人手，且在檢討人手的工作小組中加入員工及工會代表，但救生員仍間有發動工業行動，導致泳池／泳灘須暫停開放，這反映小組未能有效促進員方與管方達成共識。

29. 具體而言，康文署管理層與救生員工會在以下涉及泳池／泳灘運作的基本事宜上，有着頗不同的理念和觀點：

(1) 緩衝人手的計算：有工會指出，現時救生員的緩衝基數是所需人手乘以 1.24，但康文署指這已是二〇〇四年的做法，現時的人手調配一般已較該比例為佳，這反映員方未能充分理解康文署現時的編排如何較以往為佳。

(2) 封一半池的決定：有工會表達署方決定封一半池，就算拉了線也往往未能阻止泳客擅自游到已封閉的泳池，但康文署表示從沒有封半池這安排，雖然曾有個別泳池曾考慮過這安排，但由於控制泳客相當困難，有關安排已予擱置。

(3) 例假的安排：康文署指在爭取人手時，會考慮有關場地的替假人手需要，但有工會表示，經常有救生員選擇於旺季(六至八月)放例假，部門並沒有採取措施加以管制。

(4) 「輕工」安排：有工會指出，現時康文署沒有指引處理「輕工」的當值安排，變相加重當值救生員負擔。

(5) 招聘救生員困難：康文署表示，現時招聘公務員救生員和挽留人才方面沒有困難，但三個工會都指出，季節性救生員（而非公務員救生員）的招聘出現困難，即使獲聘的員工，上班的日期也推遲至四月中，令他們於泳季的工作量增加。

(6) 拯溺個案數字：有工會指康文署就拯溺數字的統計，未能反映救生員的實際工作量。此外，就遇溺事件的定義，以石澳泳灘的遇溺個案數字為例，工會指康文署關於二〇一四年全年只有一宗「遇溺」的記錄並不正確，但康文署其後回應本署查詢時，指該宗實為「溺斃」個案，石澳泳灘其實還有其他遇溺事件。顯然，管方及員方就遇溺個案的數字和定義，持不同理解。

30. 以上的實例正好反映，康文署有需要進一步加強與救生員工會之間的實質溝通，促進雙方諒解和共識，避免影響救生員士氣，最終影響泳池／泳灘的運作。

建議

31. 從泳池／泳灘運作的角度而言，申訴專員向**康文署**提出以下改善建議：

動員人手

(1) 重新檢視現時的緩衝人手安排是否足夠，並就調動人手頂更訂定具體安排（如設立輪替表）。同時研究有效措施增強調配救生員隊伍的能力和靈活性，以助維持各設施的正常運作。

(2) 研究加強管制救生員於最繁忙的六至八月期間放取例假，以舒緩人手壓力，並且探討相應措施，安排救生員在其他時段放取例假。

(3) 制定措施（如設立定期培訓和獎勵計劃），提升兼職時薪季節性救生員／義務救生員的專業水平，並充分掌

握他們可擔任救生員工作的時段，以優化他們的編更安排。

(4) 研究再次引入外判救生服務的可行性，包括研究制定一套完善的監察機制，確保泳客安全，有需要時可諮詢市民及工會意見。

病假監察機制

(5) 雖然康文署已在援引《公務員事務規例》1291 條監察懷疑濫放病假方面與其他部門看齊，康文署仍應定期檢視新措施是否有效地執行，特別是提醒場地主管應繼續密切留意員工的放取病假情況，及早作出相應的行動。

(6) 密切留意「輕工」個案有否上升趨勢，如有的話，康文署應檢討現有的泳池／泳灘的設施是否有潛在工傷的危險並加以改善，以及有否需要加強救生員的職業安全健康培訓。

(7) 就「輕工」的定義以及工作安排提供更多參考資料，方便主管跟進，並定期檢視長期「輕工」個案，如情況對泳池／泳灘的運作有長遠影響，應考慮加派人手解決問題。

(8) 嚴謹處理救生員不按時上班的問題，避免以補鐘作償的方法抵消員工的缺勤時間，並密切留意屢犯的個案，從而適時作出適當紀律行動，以收阻嚇之效。

封池的安排

(9) 就臨時局部封閉泳館，康文署應考慮仿傚泳池全面關閉的做法發出新聞稿，或至少在網上發布通告，讓市民自行決定是否仍然前往。

優化救生員的管理制度

(10) 檢視救生員必須參與的訓練課程及完成該些課程的指定時間，確保他們可除了具備基本救生知識外，亦可溫故知新及提升他們的救生技能，在確保他們更專業、令泳池及泳灘的運作更安全暢順之餘，亦可加強他們對職系的使命感及專業形象。

(11) 全面檢討及更彈性地探討可行方案解決聘請季節性救生員的困難。此外，應透過加強宣傳招聘工作及於泳季前及早綢繆，避免人才流失。

(12) 加強與救生員工會及員工的溝通，務求在泳池／泳灘日常運作的基本事務上達致共識和共同理解。

申訴專員公署

二〇一六年九月

Executive Summary

Direct Investigation Report
Temporary Closure of Public Swimming Pools/Beaches under the Leisure and Cultural Services Department Due to Shortage of Lifeguards

Background

Suspension of services at public swimming pools/beaches due to shortage of lifeguards still happened at times, for a number of reasons. While some cases were caused by industrial actions staged by the lifeguard unions, some were due to the inadequacies in the management and deployment of lifeguards by Leisure and Cultural Services Department ("LCSD"). We learned while investigating a complaint case that between June and September 2013, the number of days that some swimming pool facilities at the Kowloon Park Swimming Pool were closed due to concurrent sick leave of lifeguards far exceeded that of the same period in 2011 and 2012. That means the problem may be getting worse.

2. The Office of The Ombudsman noticed that the suspension of services at swimming pools due to LCSD's shortage of lifeguards has caused not only a waste of public facilities and resources, but also inconvenience to the public. In this light, The Ombudsman initiated this direct investigation on 22 July 2015 pursuant to section 7(1)(a)(ii) of The Ombudsman Ordinance (Cap. 397, "the Ordinance"). As under the Ordinance, this Office cannot investigate personnel matters in respect of the pay, conditions of service, discipline, etc. of Government departmental positions, the focus of this direct investigation is not on LCSD's personnel management matters but on how the Department manages its swimming pools/beaches, including the deployment of lifeguards to protect the public's rights to use swimming pools/beaches, with a view to identifying any inadequacy and area for improvement.

Our Findings

3. Our investigation has revealed the following inadequacies/areas for improvement in LCSD's management of swimming pools/beaches:

(A) Ineffective Deployment of Lifeguard Manpower

4. According to LCSD, apart from deploying an adequate number of basic manpower, it would in general deploy one or two lifeguards as buffer staff to strengthen lifeguard service. The buffer staff would enable swimming pools to have adequate number of basic manpower in case one of its staff members has to take sick leave. For example, while keeping the main pool and training pool of Tung Chung Swimming Pool open will require a basic complement of 8 lifeguards, the venue manager will arrange 9 to 10 lifeguards to be on duty for each shift.

5. Where the number of lifeguards on sick leave at short notice exceeds the buffer manpower, leaving insufficient lifeguards on duty at a swimming pool or beach, the officer-in-charge of the venue concerned will follow established procedures and immediately contact the substitute staff, staff on the next shift and those on vacation leave of the same venue or in the same district to cover the duties of absentees. The officer-in-charge may contact other swimming pools/beaches in the same district and discuss possible staff secondment to maintain the services of the swimming pool or beach concerned.

6. Nevertheless, in practice, regardless of whether it is the substitute staff, staff on the next shift or staff on vacation leave, they all are not yet ready to go to work. Even if they immediately agree to report duty, it would still take some time for them to get to the venue. Hence, it is inevitable that the swimming pool/beach concerned would be temporarily closed. As regards arranging other lifeguards who are already at work to provide cover, there are difficulties that need to overcome, for reasons as detailed below.

Insufficient Buffer Manpower and Lack of Substitute Staff Duty Rosters

7. The most straightforward approach to deal with any unexpected shortage of lifeguards is to arrange the available buffer manpower at the venue to cover the absentees. However, in case of insufficient buffer manpower or where the number of unexpected absentees exceeds the buffer manpower, LCSD then has to seek secondment from other venues or immediately contact the substitute staff or staff on vacation leave and request them to take up the duties. Yet, this would mean pressure to them.

8. As mentioned in **paragraph 4** above, LCSD normally includes only one or two number of buffer staff on each shift when preparing the duty rosters of lifeguards of swimming pools. We consider that LCSD has not taken into account the fact that any unexpected absence of one or two lifeguards will leave with no extra buffer to handle any more absence of staff. From the perspective of the venue's officer-in-charge, seconding their buffer manpower to help resolve the shortage of lifeguards at other venues may result in partial or even complete closure of his own venue should something unexpected happen. Therefore, unless LCSD can arrange sufficient buffer manpower, officers-in-charge may not be willing to second their staff to other venues. Besides, LCSD has no clear instructions on secondment between swimming pools/beaches. As such, while the lifeguards to be seconded may have no objection to such arrangement, but if they believe that the lifeguards of the swimming pool concerned are staging a boycott by concurrently taking sick leave, they would be reluctant to cover their duties because they do not want to be rejected by their colleagues. LCSD should consider increasing the buffer manpower where appropriate and rationalise the staff secondment arrangements to avoid disputes. This should also make the officers-in-charge feel more comfortable with secondment arrangements as needed, thereby reducing the chance of closure of facilities because of shortage of lifeguards.

Manpower Strain during Peak Season (June to August)

9. Some members of the staff unions expressed concern over lifeguards who chose to take vacation leave between June and August 2016 when it is the busiest period of the year, therefore affecting the deployment of staff. However, there was no measure from LCSD to control the problem. We consider it necessary for LCSD to take effective measures to ensure that there is adequate amount of staff for smooth operation of the facilities. At the same time, LCSD needs to explore measures and arrange lifeguards to take leave in the non-peak season. To ease manpower strain, LCSD acknowledged the need to strengthen the monitoring of lifeguards taking vacation leave during the period.

Difficulties in Hiring Seasonal Lifeguards

10. In recent years, hiring seasonal lifeguards has become more and more difficult for LCSD. In 2016, there are more than a hundred vacancies that need to be filled. As a matter of fact, with more demand for lifeguards for the swimming pools of large clubhouses in new private housing developments, it will be even more difficult for LCSD to find seasonal lifeguards given the increasing market competition. Moreover, with seasonal lifeguards being hired on a short-term basis (7 months), their high mobility, heavier workload at public swimming pools compared with private venues, and lack of career advancement, it is not easy to attract suitable candidates. LCSD, however, maintained that the existing pay package for seasonal lifeguards is similar to those in the private sector. Besides, LCSD has to follow the hiring policy of the Government for non-civil service contract staff and the principle of financial prudence in managing public funds in reviewing the pay package of seasonal lifeguards. We consider it necessary for LCSD to take a flexible approach in searching for a solution to the hiring problem of seasonal lifeguards, such as considering restructuring their grade and pay package, having regard to their job nature and requirements in experience and skills. Otherwise, the problem of insufficient seasonal lifeguards would only become more serious and the operation of swimming pools/beaches would be directly affected.

Arranging Part-time Hourly-rated Seasonal/Voluntary Lifeguards

11. The services of part-time hourly-rated seasonal/voluntary lifeguards can enhance LCSD’s flexibility in deploying manpower of lifeguards. LCSD, however, pointed out that most part-time hourly -rated seasonal/voluntary lifeguards are working people or students, who are only available during weekends and public holidays for voluntary work. Hence, in case of an emergency, such as lifeguards taking sick leave concurrently when it is not a public holiday, part-time hourly-rated seasonal/voluntary lifeguards may not be able to offer assistance promptly. Moreover, voluntary lifeguards are usually less experienced than full-time lifeguards and so cannot completely replace the latter.

12. We understand that part-time hourly-rated seasonal/voluntary lifeguards are not as experienced as full-time lifeguards. However, through regular training (such as drills) and awards schemes, LCSD can enhance their professional skills, boost their confidence and ability in carrying out lifesaving duties and increase the incentive for them to provide services. In the meantime, the Department should also improve the current duty rosters for part-time hourly-rated seasonal/voluntary lifeguards by obtaining more precise information on when and where these lifeguards (especially students not in employment) can be on lifesaving duties. By doing so, LCSD can deploy manpower more swiftly when substitutes are suddenly needed so as to minimise the chance of partial or even complete closure of swimming pools/beaches because of insufficient lifeguards on duty.

Outsourcing Lifeguard Services

13. Management for the Island East Swimming Pool and Tai Kok Tsui Swimming Pool was once outsourced by LCSD to private companies in 2001 and 2005 respectively. Dissatisfied with the arrangements and worried that outsourcing lifeguard services would be detrimental to the development of their grade, LCSD lifeguards staged a strike in August 2005. Later on, the service contractor of Island East Swimming Pool was accused of falsifying the shift duty records of lifeguards. Concerned with the safety of swimmers, LCSD finally decided in 2011 to terminate all plans to outsource lifeguard services.

14. We consider that whether LCSD should reconsider outsourcing lifeguard services hinges mainly on whether it can set up a proper monitoring mechanism. In the long run, outsourcing lifeguard services can be a viable means to augment the lifeguard manpower. We shall leave the matter to LCSD for further study and planning.

(B) Lax Measures to Monitor Sick Leaves Taken by Staff Members Compared with Other Departments and Ineffective Execution

15. Under Civil Service Regulations ("CSR") section 1270(b), sick leave means any period during which a civil servant is permitted to be absent from duty on account of illness or other medical treatment or investigation without forfeiting leave of any other description. All officers need to apply for sick leave and their applications would only be approved when the person is genuinely sick. If an officer is unable to provide valid medical certificates or apply for sick leave according to established procedures, or when there is evidence suggesting that the officer concerned is involved in any misconduct, LCSD would consider taking disciplinary actions against the officer concerned. If there are reasonable grounds for LCSD to suspect the genuineness of the sick leave application or the officer might have abused sick leave, it can take administrative measures such as invoking CSR section 1291, which require an officer to attend a particular Government or Hospital Authority clinic and produce medical certificates issued by them before sick leave is granted.

16. In terms of suspected cases on sick leave abuse, there is a rising trend in both the number of cases in the lifeguard grade where the LCSD management had to invoke CSR section 1291, as well as the percentage such cases took up among LCSD staff cases as a whole, with the number of grade members involved increasing from four to 57 in the past five years and the percentage standing at 80% in the past two years. In recent years, the number of days on which individual swimming pools/beaches had to be partially or even completely closed owing to lifeguards being absent or on sick leave was on the rise.

17. Regarding the monitoring of sick leaves taken by staff members (including lifeguards) by invoking CSR 1291, LCSD's practice had been laxer than that of other Government departments. The "trigger point" for LCSD to invoke CSR 1291 was nine days of sick leave in three months, as opposed to five days in three months for other departments. Besides, before invoking CSR 1291, the LCSD management would first meet with the staff members concerned in person for reviewing the sick leave situation ("pre-monitoring procedure"), instead of taking action right away. This was also laxer than other Government departments.

18. As can be seen from the cases cited in Chapter 4 of our investigation report, while invoking CSR 1291 early might not eradicate abuses of sick leave, it did have a certain deterrent effect on some lifeguards. In some more serious cases, invoking CSR 1291 had made it costlier and riskier for the lifeguards involved to defy the Regulations. Nevertheless, we noticed that LCSD failed to set off the procedure to invoke CSR 1291 early in a number of cases where the lifeguards had already taken nine days of sick leave in three months. In some cases, LCSD activated the procedure only after the problem had persisted for more than a year. This had to a certain extent impacted on the manpower deployment of the swimming pools/beaches where those lifeguards were stationed. On several occasions, the venues had to be temporarily closed due to shortage of staff, causing inconvenience to the public.

19. LCSD indicated that since February 2016, it has started to follow the practice of other departments and adopted the same criterion for invoking CSR 1291. It has also abolished the "pre-monitoring procedure" to expedite invoking the CSR. Besides, all LCSD officers are required to report to their supervisors the outside jobs that they have taken up while on sick leave from late February 2016, regardless of the nature and the days of sick leave taken. The management will study the cases concerned, and if it considers that there is adequate evidence suggesting that the officer concerned is abusing sick leave, it will consult the Department of Health or Hospital Authority to see if sick leave that was caused by the deliberate negligence of its staff should be refused. We consider this a right step towards more stringent monitoring. However, LCSD should regularly review the effectiveness of the new measures and remind officers-in-charge of venues to keep a close watch on the sick leave situation of lifeguards for early response and actions.

(C) Failing to Set Out Clear Working Guidelines for Lifeguards Who Can Only Perform Light Duties ("Lifeguards on Light Duties")

20. Lifeguards on Light Duties usually refers to cases where after medical assessment, the staff concerned are recommended to refrain from performing core duties and should only perform light duties. Our investigation reveals that the number of lifeguards on light duties, though relatively stable, is slightly on the rise. We consider that notwithstanding this, the operation of individual swimming pools/beaches would still be affected to a certain extent. LCSD should, therefore, come up with a definition of "lifeguards on light duties" and set out clearer guidelines on the kind of duties they can take up so that officers-in-charge of venues can deploy adequate manpower accordingly. For instance, a certain lifeguard who cannot perform weight-lifting duties (such as lifesaving) because of injury can still assume other duties such as patrol or maintenance of order, or act as a duty officer at the first-aid station. Prolonged cases of light duties would be subject to LCSD's regular review and seasonal lifeguards would be recruited to perform the original duties of the lifeguards involved during the swimming season should there be operational needs. Nonetheless, we consider that sufficient manpower must also be maintained at major positions at swimming pools/beaches even during the non-swimming season. If individual lifeguards have to be on light duties for a time long enough to affect the basic operations of a swimming venue, it is imperative that LCSD consider deploying more regular lifeguards to take up their original duties. In other words, LCSD should set out clear guidelines on the work arrangements for lifeguards on light duties. This can facilitate fair and reasonable allocation of duties by officers-in-charge of venues and avoid imposing extra workload on the other lifeguards on duty.

(D) Deducting Time-off in Lieu to Offset Lateness for Work Not Appropriate

21. While the frequency that lifeguards reported late for work might not be very high (about 0.8 time per month for each lifeguard on average), it might still be high enough to cause delays in opening swimming pools/beaches to the public fully and on time. Records showed that more than 20% of late cases involved lifeguards being late for work for more than 15 minutes, and 70% of the late cases would not be so regarded once the lifeguards' time-off in lieu had been deducted in recompense. LCSD has admitted that the arrangement of offsetting lateness with deducted time-off in lieu was inappropriate and not dealing with the lifeguards' disciplinary problem. LCSD has now issued guidelines to frontline supervisors, providing in detail the established procedures and follow up actions in handling staff who are late for work, which have become effective from February 2016. Also, LCSD has issued guidelines on writing common/departmental grade (including lifeguards) appraisals, providing guidance for appraising officers in assessing their staff's punctuality. We consider that the LCSD management should be held responsible for having acquiesced in such inappropriate practice. LCSD management should take stringent monitoring measures to correct the lifeguards' bad habit of being late, and properly handle time-off in lieu arrangements and conscientiously discharge supervision duties.

(E) Failing to Establish Clearly the Induction Training Requirements for Lifeguards Affecting Manpower Deployment

22. A lifeguard union indicated to us that some newly recruited lifeguards have failed to complete the three-stage induction training, including diving lessons, which is required to be completed in three years after recruitment. As a result, they could not discharge their duties effectively. The union claimed that on one occasion two lifeguards had one after another attempted in vain to rescue a swimmer who was drowned at the bottom of the pool. Fortunately a more experienced lifeguard who knew how to dive was able to come to the rescue.

23. On this issue, LCSD stated that upon appointment, lifeguards already possessed the professional qualifications necessary for carrying out lifesaving duties. On-the-job drills will also be arranged during their normal working hours. As such, even if some lifeguards have failed in their induction training programme, manpower deployment would not be adversely affected. In addition, for newly recruited lifeguards who cannot complete the three-stage induction training programme during the first three years of service, LCSD's Training Section will still arrange for them to participate in the remaining part of the training in the following year. At present, the courses are not part of compulsory training, non-participation or even failure in those courses, therefore, would not affect a lifeguard's appointment or passage over probation.

24. We consider that LCSD's explanations cannot stand. On the one hand, it maintained that those courses are not compulsory and therefore, non-participation or even failure would not affect the appointment of a lifeguard. On the other hand, the Department would continue to arrange for those who did not pass or participate in those courses to complete the remaining part of the training, implying that those courses are actually compulsory in nature. This also shows that LCSD's policy is confusing. In fact, if certain lifeguards cannot provide the most suitable lifesaving service because they have yet to complete or even participate in the relevant training courses, rescue action would be delayed even if other colleagues could render help. This not only would damage the professional image of lifeguards but also is a matter affecting the safety of swimmers. LCSD must not take the training of lifeguards lightly.

25. The investigation report reveals that, among the newly recruited lifeguards who are required to complete the three-stage training programme, there are at least several dozens of them who have yet to participate in each of those courses. Between 2012/13 and 2014/15, as many as 87 lifeguards are still to take part in the rescue diving course. Some of them have not even attended the introductory practical training of the first stage. Among those who have taken part in the courses, not all of them can attain a pass. For example, the average passing rate of the diving courses is just 87%.

26. In this regard, LCSD admitted that there is room for improvement and undertook to ensure that adequate training quota would be reserved. It will also consider ways to ensure that all newly recruited lifeguards should complete the three-stage induction training programme.

(F) Arrangements to Close Swimming Pools

27. LCSD issues press releases to announce complete closure but not partial closure of swimming pools. Members of the public are informed of partial closures only by a notice put up at a prominent place near the entrance of swimming pools or via 1823 hotline. We consider that the public will be affected even when a swimming pool is only partially closed (e.g. if all the swimmers are using the only available lanes, their enjoyment would be dampened by the crowds). LCSD should at least put up a notice on its website so that members of the public can decide for themselves whether they still want to go to the venue concerned for swimming.

(G) Inadequate Communication with Lifeguards' Unions

28. Although LCSD has conducted regular reviews on manpower and recruited more lifeguards accordingly, and has invited staff and union representatives to join the working group on manpower review, lifeguards still took industrial action occasionally, resulting in service suspension of swimming pools/beaches. This indicates that the working group has not been effective in facilitating the management and staff in reaching consensus.

29. Specifically, there are substantial differences in the perspective and points of view between LCSD management and lifeguards' unions on the following basic issues pertaining to the operation of swimming pools/beaches:

(1) Calculation of buffer manpower: The unions stated that the basic buffer manpower for lifeguards at present is 1.24 times the basic staff requirements. However, LCSD claimed that this was the practice back in 2004 and the current manpower deployment ratio is in general better. This shows that the staff are not fully aware of how LCSD has made the current manpower deployment better than before.

(2) Decision to close half the pool: The unions commented that when LCSD decided to close half the pool, it was often not possible to prevent swimmers from entering the closed lanes even by cordoning them off. However, LCSD claimed that there was never such an arrangement. While some swimming pools had considered this arrangement, it was eventually dropped because of the difficulty involved in controlling the swimmers.

(3) Arrangements for vacation leave: LCSD stated that in augmenting the manpower, it would take into account the need to have staff covering the duties of those on vacation leave at the venues concerned. However, the unions stated that it is not uncommon to see lifeguards taking their vacation leave in the summer season, but LCSD has not adopted any measures to control the situation.

(4) Arrangements for light duties: The unions stated that LCSD has no established guidelines on the work arrangements for lifeguards on light duties. This would mean heavier workloads for the other lifeguards on duty.

(5) Difficulty in recruitment of lifeguards: LCSD claimed that at present, it has encountered no difficulty in the recruitment and retention of civil service lifeguards. However, all three unions stated that it is difficult to recruit seasonal lifeguards (non-civil service lifeguards). For those seasonal lifeguards successfully recruited, the dates for them to report for duty were actually deferred to mid-April, thereby increasing the workloads of incumbent lifeguards during the swimming season.

(6) Figures on rescue cases: The unions argued that LCSD's statistics on rescue cases fall short of reflecting the lifeguards' actual workloads. Moreover, there is the question of the definition of rescue case. Take the rescue figures of Shek O Beach as an example, the unions noted that LCSD recorded only one "rescue case" during the year of 2014. However, LCSD replied to us that it was in fact a "fatal case", and there were indeed other rescue incidents at Shek O Beach. Apparently, there are differences in understanding between the management and staff regarding the figures and definition of rescue cases.

30. The above examples serve to illustrate that LCSD has to further enhance its actual communication with the lifeguards' unions to facilitate understanding and consensus and not to dampen lifeguards' morale and affect the operation of swimming pools/beaches.

Recommendations

31. From the perspective of swimming pool/beach operation, The Ombudsman makes the following recommendations for improvement to LCSD:

Manpower Deployment

(1) to review the adequacy of existing arrangements for buffer manpower, and formulate more specific arrangements for deploying substitute staff (such as drawing up staff secondment duty rosters), and to explore measures to strengthen the capability and flexibility in deploying lifeguards, with a view to maintaining the normal operation of all facilities;

(2) to explore ways of strengthening the monitoring of lifeguards taking vacation leave during the peak season (June to August), so as to relieve

manpower strain, as well as exploring measures to allow lifeguards to take leave in the non-peak season instead;

(3) to formulate measures (such as setting up regular training and awards schemes) for enhancing the professional skills of part-time hourly-rated seasonal/voluntary lifeguards, and obtain more precise information on the time slots they are available for carrying out lifeguard duties in order to draw up a more functional duty roster;

(4) to study the feasibility of reintroducing outsourced lifeguard service, including studying the feasibility of setting up a comprehensive monitoring mechanism to ensure swimmer safety, and consulting the public and trade unions where necessary;

Mechanism for Monitoring Sick Leave

(5) although LCSD has now followed the practice of other departments in invoking CSR 1291 for monitoring suspected abuse of sick leave, LCSD should still regularly examine the effectiveness of its new measures. In particular, officers-in-charge at the venues should be reminded to closely monitor the sick leave taken by staff and take timely action where necessary;

(6) to closely monitor any rising trend in cases of light duties and, if such trend is identified, to review whether potential risks of occupational injury exist in swimming pool/beach facilities and make improvements. The need for stepping up training on occupational safety and health for lifeguards should also be considered;

(7) to issue more reference materials on the definition of light duties and the nature of work assignments for the staff concerned, and regularly examine prolonged cases of light duties. If the situation has a long-term impact on the operation of swimming pools/beaches, deploying more manpower to resolve the problem should be considered;

(8) to vigorously deal with the problem of punctuality among lifeguards and avoid allowing them to work overtime as compensation for being late; to closely monitor repeated latecomers and take disciplinary action in a timely manner to achieve a deterrent effect;

Arrangement to Close the Pool

(9) in case of temporarily partial closure of swimming pool facilities, to consider issuing a press release as in the case of complete closure, or at least making an online announcement, so that the public can decide whether they still want to go to those facilities;

Enhancing the Lifeguard Management Regime

(10) to review lifeguards' target timeframe of completing training courses, so as to ensure that they are equipped with basic lifesaving knowledge, and to give them opportunities to acquire new skills thereby improving their lifesaving abilities. This would not only enhance their competence and promote water safety at swimming pools/beaches, but also boost their sense of mission towards the job and their professional image;

(11) to comprehensively review and explore more flexibly ways to overcome the difficulty that LCSD is currently facing when hiring seasonal lifeguards; to step up publicity on the hiring campaign and make advance preparation before the start of swimming season to prevent manpower wastage; and

(12) to enhance its communication with lifeguards' unions and staff, and to reach a consensus and common understanding with them on basic issues pertaining to the daily operation of swimming pools/beaches.

Office of The Ombudsman
September 2016

1

引言

背景

1.1 公眾泳池／泳灘因當值救生員不足而須臨時關閉的情況時有所聞，原因不一而足，部分與工會的工業行動有關，而另外的原因則與救生員的編配和管理有關。本署在調查一宗投訴個案時得悉，九龍公園游泳池二〇一三年六月至九月因救生員集體請病假而須暫時關閉部分泳池設施的日數，遠較二〇一一及二〇一二年同期為多，反映問題愈趨嚴重。

1.2 申訴專員公署關注到，康樂及文化事務署(「康文署」)轄下游泳設施因救生員編配問題而未能開放予市民使用，不但浪費公共設施和資源，亦令市民不便。為此，申訴專員在二〇一五年七月二十二日根據《申訴專員條例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)條就本課題展開主動調查。

調查範圍

1.3 是次主動調查的審研範圍包括：

- 公眾泳池／泳灘因當值救生員不足須臨時關閉而引致的設施時間流失狀況；
- 康文署於泳池／泳灘的人手動員及調配安排是否足以應付各種可能影響泳池運作的突發情況（如員工缺勤）;
- 康文署如何防止轄下泳池／泳灘因救生員的紀律問題（如濫用病假、遲到）影響泳池／泳灘的正常運作；及可予改善之處。

1.4 本署理解，導致公眾泳池／泳灘因當值救生員不足而須臨時關閉的原因，涉及救生員與其僱主（即康文署管理層）之

間人事管理上的轇轕，鑑於《申訴專員條例》規定，本署不得調查政府部門職位的薪酬、服務條件、紀律等人事管理事宜，故是次主動調查的焦點並不在康文署的人事管理事務本身，而是從保障公眾使用泳池／泳灘的權利的角度探討康文署在管理泳池／泳灘方面，包括編配救生員方面，是否有不足和可改善之處。

調查過程

1.5 本署的調查工作包括以下幾方面：

- 審研近年泳池／泳灘因救生員人數不足而須局部甚至全部關閉的統計數字；
- 審研近年涉及援引《公務員事務規例》第 1291 條限制放取病假（包括集體請病假）的救生員的統計數字及個案；
- 審研康文署的人手編配安排，以探討有何措施避免因當值救生員人數不足而須臨時關閉的情況；
- 與康文署管理層及三個救生員工會（於二〇一五年九月至十月期間）分別會面，從員方及管方的角度探討導致泳池／泳灘因當值救生員人數不足而須局部或全部關閉的原因，以及康文署於管理泳池／泳灘上有何可予改善之處；及
- 參考本署曾處理的相關投訴個案。

1.6 二〇一六年七月十五日，本署將調查報告的初稿送交康文署評論，並於二〇一六年九月三日收到康文署的回應。經考慮及適當納入他們的意見後，本署於二〇一六年九月九日完成這份報告。

2

救生員的人手要求

救生員的入職條件

2.1 救生員必須擁有下列的專業資格、學歷和具備良好視力及通過康文署的遴選面試及技能測試等，證明其能有效執行救生及相關工作，才可獲該署考慮聘用：

(a) 持有香港拯溺總會頒發的有效泳池救生章及沙灘救生章或以上級別證書；

(b) 持有聖約翰救傷會、香港紅十字會或醫療輔助隊的有效急救證書；

(c) 中英文程度達小學六年級水平或具備同等學歷；及

(d) 具備最少達 6/60 的視覺敏銳度(即近視不高於 300 度。除非申請人無須配戴適當眼鏡即可執行拯溺工作，否則在當值時須配戴適當的不碎眼鏡及泳鏡。)。獲遴選委員會評為合適出任公務員救生員一職的申請人，亦需進行體格檢查，其中包括顏色辨別能力測試。

至於技能測試，包括體能測試(50 秒內完成 50 公尺游泳及搬運 35 公斤假人步行 10 公尺)以及拯溺和救生技術測試(不限時拖游救生假人 50 公尺及進行心肺復甦法測試)。

救生員的人手要求

2.2 康文署安排救生員人手時，均以泳客安全為首要考慮。該署會因應實際情況，如設施更新或使用情況有變等因素，不時檢討泳池及泳灘的救生員人手。於二〇一五年八月一日，康文署聘用的救生人員共 2118 名(包括 166 名高級救生員、1000 名救生員、69 名前市政局和區域市政局合約救生員及 883 名全職季節性救生員)，在轄下 43 個公眾游泳池、38 個憲報公布的泳灘及 5 個

水上活動中心提供救生服務。

2.3 康文署表示，該署曾就救生員編制標準向海外機構查詢，當中包括美國、澳洲、英國、新加坡及日本等國家的相關機構。由於各地區／國家的泳池設施及使用情況不同，國際上並沒有劃一救生員編制標準，個別地區／國家的泳池管理機構均會按當地實際情況，決定所需救生員人手。例如有些國家並無規定設施必須派駐救生員，公共設施會視乎風險評估，並因應泳池面積、水深和瞭望台人員的視線範圍，安排救生員當值。另外一些國家雖然設定救生員對泳客的比例最低要求為 1:100，但只適用於能見度佳、活動風險低，以及所有泳客都泳術良好的情況。大部分泳池都以 1:50 的比例運作。部分國家也有指引，要求 50 米標準池最少有 4 名救生員當值，繁忙時間更需要有 6 名當值。一般而言，救生員人數多少需視乎個別泳池的面積、形狀、水面情況和深度等因素而定。

基本編制

2.4 康文署在釐定救生員人手時，主要是以崗位為本。有關主要泳池設施的救生員人手基本編制如下：

泳池設施類別	**每更基本救生員人手**
1.9 米深主池	4 名
副池	3 名
跳水池	1 名
訓練池和習泳池（1 組 3 個）	2 名
兒童池	1 名
幼童池	1 名
救傷站	1 名
嬉水池	1 名

2.5 然而，因應個別泳池／泳灘的不同情況（如泳池／泳灘面積、季節／使用量及個別設施的設計及環境因素等），人手編制亦會有所不同。舉例來說，由於九龍公園泳池的 50 米主池面積較大，而水深超過 1.9 米，加上全年使用量高，康文署會安排每更 6 名救生員在主池當值。城門谷泳池的主池設有可升降的池底，康文署便安排每更 5 名救生員在主池當值以配合運作需要。除此以外，在泳季期間，康文署會因應泳客量增加而增聘季節性救生員，並會因應實際情況，如設施或使用情況有所改變等因素，不時檢

討救生員人手。

2.6 至於泳灘方面，於二〇〇四年的「檢討公眾泳池及泳灘救生員人手安排」的文件，列出了當時一般崗位的既定人手安排：

崗位總類	**救生員人手**
瞭望台	1 名
救生艇	1 名
救生快艇	2 名
救生水上電單車	2 名
救傷站	1 名
巡邏位	1 名（每 160 米長沙面）

2.7 康文署指出，由於各個泳灘的地理環境、面積及使用量等均有不同，因此康文署並沒有一套適合於所有泳灘的劃一人手編制，而各泳灘會因應上述因素安排救生員的人手及衡量當值救生員人數最低要求。一些泳池泳灘救生員人手安排的例子見**附件一**。

工會的意見及康文署的回應

2.8 就人手編制問題，有工會於與本署會面時向本署反映，康文署公布的拯溺數字未能反映其實際工作量。工會指康文署把大部分拯溺行動界定為較輕微事故的類別，或會令署方評估救生員工作有偏差。例如：根據康文署的統計，石澳泳灘二〇一四年全年只有 1 宗遇溺個案，但這並不是事實。此外，雖然康文署有內部指引處理遇溺個案，並由康樂助理決定個案類別，然後安排負責救生員提交報告，但工會估計有 30%-50%的個案沒有登記和報告，這或令泳客低估危險性。

2.9 就此，康文署表示，該署會按遇溺個案的嚴重程度，把泳客「遇溺」事件分別記錄在「溺斃」、「拯救」及「施以援手」三個類別，另有不涉及游泳的意外事件，有關定義如下：

- 溺斃－以法醫科醫生裁定的直接死因為依據；
- 拯救事件－曾動員拯救行動或泳客在水中遇事，需要召喚救護車到場把遇事者送往醫院救治；

- 施以援手事件－所有不在「拯救事件」之內的水中救援事件；及

- 意外事件－指不涉及游泳的受傷事件，例如身體不適而送往醫院診治。

2.10 根據康文署內部指引，所有「溺斃」及「拯救」事件均需要呈交詳細的拯溺／溺斃事件報告與所屬的總康樂事務經理及水上活動場地組，以便對每個個案作出詳細檢視。「施以援手」事件則只需填寫簡單記錄並在場地存檔，但無需呈交詳細拯溺／溺斃事件報告。康文署稱並沒有發現漏報個案的情況。就工會指二〇一四年，石澳泳灘只有一宗「遇溺」個案，康文署澄清，該宗個案實為「溺斃」個案。同年各泳灘共有 108 宗「拯救」個案。二〇一四年，各泳灘共有 612 宗「施以援手」及 96 宗「意外事件」。康文署已把過去三年上述四個類別事件的統計數字上載到該署網頁。康文署於回應本署查詢時表示，在檢討救生員人手時，各類的遇溺及意外事件，均會一併考慮。該署同意可進一步加強前線同事對遇溺及意外個案分類的認識，因此該署會在公眾泳池／泳灘管理指引中詳細解釋有關「溺斃」、「拯救」、「意外」及「施以援手」的定義。

緩衝人手安排

2.11 根據二〇〇四年「檢討公眾泳池及泳灘救生員人手安排」工作小組報告建議，康文署在計算公眾泳池替假人手時是參照 24.42%的比例，這替假人手比例主要計算救生員每周一天休息日及公眾假期所需人手，以確保基本救生員人手休假期間仍有替假救生員當值，以維持服務。此外，康文署在編排泳池救生員人手時，除了每更編排足夠基本人手外，一般會每更編多一至兩名緩衝人手，以加強救生服務。這人手編排亦可令當有救生員放取臨時病假時，泳池仍能維持基本救生人手，而不致須即時關閉。例如東涌游泳池，開放 1 個主池及 1 個訓練池每更基本人手需要 8 名救生員，場地主管會每更編排 9 至 10 名救生員當值。

2.12 然而，隨著康文署近年主要興建全年開放的公眾游泳池，該類泳池的設計和面積、提供設施的種類和數量以及使用量和全年開放的時間等都不盡相同，在計算替假人手時已不再劃一採用上段所述的比例。康文署在爭取人手時，會考慮有關場地全年開放的替假人手需要，即除了考慮救生員放取每周一天休息日及公眾假期的需要外，亦會考慮救生員放取例假的額外需要，因此一般會較 24.42%的比例為高。

2.13 至於病假，由於屬突發性及不可預期，康文署認為按政府一貫的做法，原則上不應將此兩類取假預先納入計算人手的因素內，否則會涉及額外公帑而未必符合成本效益。

<u>工會的意見和康文署的回應</u>

2.14 在本署與三個工會會面期間，有工會一方面以為上文的24.42%比例仍然適用，另一方面亦不清楚康文署是如何訂定這比例。亦有工會表示，人手編制基數不應只計算大假，應同時包括補鐘及病假等。如上文所述，康文署認為，按政府一貫的做法，在計算替假人手時，同事放取病假和補假原則上不應是考慮因素，否則會涉及額外公帑而未必符合成本效益。在泳季如有救生員放取長期病假或產假，該署會儘量增聘季節性救生員以暫時填補空缺；在冬季期間，該署會從其他關閉的泳池／泳灘抽調人手往全年開放的泳池／泳灘，以增加人手供應，亦會讓救生員輪流放取積存例假和補假以及接受培訓等。

2.15 另外，有工會表示經常有救生員選擇於最繁忙的六至八月期間放取例假，影響了人手安排，但部門並沒有採取措施加以管制。康文署回應指，現時在一般情況下不鼓勵救生員於旺季（六至八月）期間放取例假。由於近年新興建的全年開放泳池在人手編制上已考慮同事放取例假及公眾假期等因素，因此在不影響運作需要的情況下，康文署亦容許在全年開放泳池工作的救生員在旺季期間放取例假。雖然如此，由於旺季（六至八月）期間人手緊張，所以康文署認同有實際運作需要加強管制救生員於最繁忙的六至八月期間放取例假，以確保有足夠人手維持旺季（六至八月）期間各設施的順利運作。康文署會進行研究及考慮。

2.16 部分工會成員認為，康文署應設立後備救生員隊伍，按需要隨時派往人手不足的泳池，並應推行 5 天工作周，安排救生員輪休，避免累積的補休時間過多，影響人手調動。就此，康文署認同，如署方可以靈活調配救生員隊伍到人手緊張或不足的游泳設施，將有助維持各設施的正常運作。至於 5 天工作周，康文署按公務員事務局的指引，不可以因為推行五天工作周而增加救生員人手。部門在考慮不同場地／職系同事能否實行五天工作周時，須符合公務員事務局所定的四項基本原則，即(a)不涉及額外人手資源；(b)不減少員工的規定工作時數；(c)不削減緊急服務；及(d)在星期六／日維持一些必需的櫃台服務。為應付運作需要，部門目前未能安排所有同事實行五天工作周。如個別場地同事提出符合上述四項原則的五天工作周方案，部門樂意考慮及研究。現時已安排於季節性關閉的水上活動場地在可行的

情況下實行五天工作周工作。

泳季及突發情況的人手支援

全職季節性／兼職時薪季節性救生員

2.17 康文署聘請全職季節性救生員及兼職時薪季節性救生員是為了增加救生員人手，以應付季節性驟增的泳客量。全職季節性救生員或兼職時薪季節性救生員的入職條件與公務員救生員的入職條件大致相若，即他們必需：

(1) 持有香港拯溺總會頒發的有效泳池救生章或沙灘救生章或以上級別證書；

(2) 通過康文署指定的游泳與技能測試；

(3) 通過視力和顏色分辨能力測試等。

2.18 康文署過去三年招聘季節性救生員的情況，表列如下：

泳季

年份	**2014**	**2015**	**2016**
預計須聘請的人數	985	949	936
該年8月1日的人數	939	883	815

非泳季[1]

年份	**2013-2014**			**2014-2015**			**2015-2016**		
	11月	**12-2月**	**3月**	**11月**	**12-2月**	**3月**	**11月**	**12-2月**	**3月**
預計需聘請的人數	83	22	70	73	12	28	57	8	12
獲聘人數	83	21	70	73	12	28	57	8	12

[1] 為每年十一月至三月。康文署在冬季期間會按運作需要調派在關閉泳池／泳灘工作的救生員到有需要的全年開放的場地作出支援（即冬季工作），因此在非泳季所需聘請的季節性救生員數目會比泳季為少。有關非泳季招聘季節性救生員的情況，預計需聘請的全職季節性救生員人數及獲聘人數應以個別月份計算，將十一月至三月的人數加起來會重複計算人數。

2.19 從上文可見，近年於泳季獲聘為全職季節性救生員的人數，均比預計須聘請的救生員人數低，去年（二〇一五年）及今年（截至二〇一六年八月一日）泳季更出現 66 人及 121 人的差距，反映康文署在泳季招聘季節性救生員方面比以前困難。

工會的意見及康文署的回應

2.20 本署與工會會面時，工會成員指出，由於季節性救生員的前景不吸引，人工與紀律部隊有距離，故近幾年一直缺人。康文署表示，季節性救生員的入職條件、職責以及責任承擔與紀律部隊有很大差異，故該署認為不應將兩者的薪酬待遇作直接比較。

2.21 此外，有工會指出，康文署於二〇一五年安排季節性救生員於四月十五日才上班，但是在冬季工作期間被調配到全年開放的水上場地的公務員救生員（即冬季工作公務員救生員）已於三月十五日返回原本工作並只於泳季開放的泳池／泳灘，以至三月十五日至四月十五日期間的人手非常緊張。康文署指出，由於有部分全年開放泳池於泳季開始（即四月上旬）的使用量較低，基於環保及有效運用公共資源的考慮，於是經諮詢相關區議會後在二〇一五年泳季開始，延遲開放有關泳池的室外泳池至四月十六日。由於人手需求相應減少了，因此康文署於四月中始調派季節性救生員往上述泳池工作。由於冬季工作救生員每年三月中旬須由全年開放的水上活動地地返回原本工作並只於泳季開放的泳池／泳灘作開放泳池／泳灘的準備工作，康文署每年由三月中旬起會為一些全年開放的水上活動場地聘請額外季節性救生員，以增加人手供應。

2.22 另外，有工會指出，現時愈來愈多私人屋苑招聘救生員，加上部分人士認為私人屋苑泳池的泳客人數均較康文署的泳池／泳灘少，壓力亦較少，令康文署招聘季節性救生員更加困難。工會更指出，部分私人屋苑的救生員有機會投身物業管理行業，前景比康文署救生員為佳。而若有救生員轉職其他政府部門，署方需要把他的職位保留一年才會填補空缺。雖然為減低對運作的影響，康文署於泳季期間，會多安排 1 名季節性救生員當值，但其餘時間則沒有人補充。就此，康文署表示，就救生員在其他公務員職系試任的安排，該署除了會在泳季期間安排季節性救生員當值外，亦會在冬季期間按運作需要調派在關閉泳灘／泳池工作的救生員到有需要的場地作出支援。

2.23 至於招聘問題，康文署指出，為了維持季節性救生員薪酬的吸引力，該署一直秉持季節性救生員的薪酬需與私人市場維

持「大致相若」的原則。康文署自二〇〇四年起每年均會參考本地私人市場救生員的薪酬水平和其他重要的相關因素，包括康文署的財政狀況和綜合消費物價指數等，以協助該署釐定季節性救生員每年的薪酬調整幅度。事實上，根據康文署二〇一五年八月的本地私人市場救生員薪酬水平調查，私人市場的救生員待遇與康文署所聘的季節性救生員待遇大致相若，表示該署的季節性救生員的薪酬有一定的吸引力。不過，由於季節性救生員工作屬短期性質，故員工的流動性相對較高。

2.24 康文署亦表示，為加強泳季救生人員的整體人手供應，康文署推行了一系列的措施，包括簡化招聘程序，邀請完成合約的全職非公務員合約季節性救生員繼續以兼職時薪形式受聘、於二〇一五年泳季起調高泳灘季節性救生員的月薪至 14,815 元，較泳池季節性救生員稍多 700 元，以吸引更多合資格人士投身泳灘季節性救生員工作。此外，康文署亦推出泳灘季節性救生員培訓先導計劃，結合培訓、實習及聘用，以增加泳灘季節性救生員的供應，以及加強宣傳招聘工作等。

2.25 就兼職時薪季節性救生員而言，他們絕大部分均有一份全職的工作或需要上課，因此在救生員臨時放取病假的情況下，未必能即時替補全職救生員的崗位。此外，由於兼職時薪季節性救生員需時前往泳池／泳灘當值，故此，在沒有足夠救生員當值的情況下，為保障泳客安全，泳池無可避免需要暫時關閉部分或全部泳池設施，待兼職時薪季節性救生員到達泳池值勤時才能重新開放設施供市民使用。

義務救生員

2.26 香港拯溺總會，駐場拯溺會及醫療輔助隊可提供義務救生員，一般而言是協助康文署於泳季假日加強救生服務。但若有救生員因病或其他原因臨時缺勤引致救生員不足，場地經理亦會聯絡駐場拯溺會或香港拯溺總會要求提供義務救生員，以輔助救生服務。若救生員工會發動大規模罷工，康文署會要求香港拯溺總會、駐場拯溺會及醫療輔助隊加派義務救生員，以作支援。

2.27 然而，與兼職時薪季節性救生員類似，義務救生員大多也是在職或在學人士，一般只能在週末或假日提供義務工作；因此在突發情況，如救生員於非假日臨時請病假，義務救生員未必能於短時間內提供協助。另外，由於義務救生員的救生經驗一般較全職救生員淺，場地主管大多會安排義務救生員執行巡邏工作，他們現時並不能代替全職救生員擔任瞭望崗位。此外，救生員工

會質疑臨時安排的義務救生員經驗相對淺，對場地環境及運作並不熟悉，未能恰當地處理緊急情況。

因人手不足而需封池／封灘的安排

2.28 當臨時請病假的救生員人數多於緩衝人手而令泳池或泳灘出現救生員人手不足情況，場地主管會按照既定程序，立即聯絡本池或同區的替假同事，或下一更或正在放例假的同事替補，又或聯絡同區其他泳池／泳灘商討借調人手，甚至動員兼職時薪季節性救生員及義務救生員，以維持泳池及泳灘的服務。

2.29 如嘗試上述方法後仍未能即時安排替補人手，為保障泳客安全，康文署會根據當值救生員人數，依次暫時關閉較少泳客使用的設施，例如跳水池或嬉水池，並會透過不同途徑，盡早通知市民。至於泳灘，由於並非如泳池一樣可劃分暫時仍可開放的區域，一旦出現未能安排替補人手的情況，便須掛上紅旗並透過廣播通知正在暢泳的泳客上岸。

<u>工會的意見及康文署的回應</u>

2.30 就封池封灘的安排，部分工會成員向本署表示，現時泳池在關閉個別設施時，康文署並不會發新聞稿，只會在個別泳池入口張貼告示，結果有父母打算帶子女到訓練池，卻遇上泳池因救生員不足而關閉了訓練池的情況。另外，若署方只是決定關閉半個泳池，就算拉了線，也往往難以阻止泳客擅自游到已封閉的泳池，造成危險。

2.31 就此，康文署表示，為保障泳客安全，若泳池須暫停開放，會盡快發布新聞公告，及經政府 1823 熱線通知市民受影響的泳池，盡量減低對市民的影響。然而，若只是臨時局部封閉設施，康文署會在泳池入口當眼處張貼告示，指示入閘處的員工提醒入場泳客，以及經政府 1823 熱線通知市民受影響的設施，而不會發布新聞公告。而據康文署調查所得，從沒有泳池曾經實行只開放半個泳池，個別泳池雖曾經考慮過這樣做，但經仔細研究後，認為在控制泳客在指定範圍內游泳相當困難，因此已擱置考慮這安排。

3

泳池及泳灘因救生員不足而關閉的情況

原因及統計數字

3.1 根據康文署提供的資料，泳池／泳灘須臨時局部甚至全部關閉的原因主要有三個：救生員工業行動、救生員遲到／缺勤（包括臨時請病假／看醫生）而令泳池或泳灘救生員不足，以及其他突發原因（如天氣惡劣，電力系統故障，泳池受污染及維修等）。過去五年因上述三個原因而導致泳池／泳灘須局部／全部關閉的情況如下：

(a) *因救生員工業行動導致封池／封灘的情況*

年份	關閉情況	泳池	泳灘	總計 (佔所有關閉設施日數的百分比)	所有關閉設施日數
2011	局部	0	-	0	1784
	全部	0	0		
2012	局部	0	-	0	1774
	全部	0	0		
2013	局部	0	-	0	1881
	全部	0	0		
2014	局部	22	-	51(3%)	1996
	全部	14	15		
2015	局部	0	-	0	1804
	全部	0	0		

註：2016 年見**附件三**

(b) *因救生員遲到／缺勤（包括臨時請病假／看醫生）導致封池／封灘的情況*

年份	關閉情況	泳池	泳灘	總計 (佔所有關閉設施日數的百分比)	所有關閉設施日數
2011	局部	854	-	854 (48%)	1784
	全部	0	0		
2012	局部	920	-	921 (52%)	1774
	全部	1	0		
2013	局部	707	-	712 (38%)	1881
	全部	5	0		
2014	局部	713	-	723 (36%)	1996
	全部	6	4		
2015	局部	796	-	810 (45%)	1804
	全部	11	3		

(c) *因其他突發原因（如惡劣天氣）導致封池／封灘的情況*

年份	關閉情況	泳池	泳灘	總計 (佔所有關閉設施日數的百分比)	所有關閉設施日數
2011	局部	356	-	930 (52%)	1784
	全部	58	516		
2012	局部	405	-	853 (48%)	1774
	全部	158	290		
2013	局部	729	-	1169 (62%)	1881
	全部	182	258		
2014	局部	692	-	1222 (61%)	1996
	全部	81	449		
2015	局部	569	-	994 (55%)	1804
	全部	89	336		

3.2 上列數字顯示，泳池／泳灘因救生員遲到／缺勤令救生員人數不足，而最終導致須臨時關閉泳池／泳灘的情況佔了所有須臨時關閉設施的個案的相當比例（佔三成六至五成二不等），數字上近年亦有轉上升的趨勢。以下將集中討論因救生員人數不足而須臨時關閉泳池／泳灘的問題。

(A) 員工遲到 / 缺勤問題

濫用病假

3.3 員工因病請假屬正常現象，亦得到法例保障。然而，若有員工濫用病假，則必須嚴加取締。《公務員事務規例》(「《規例》」)第 1270(b)條訂明：「病假」指公務員因病或因接受其他治療或檢驗而獲准缺勤而無須喪失其他類別假期的期間。所有人員必須提出申請並因為確實患病，才會獲批准放取病假。如人員未能提交有效醫生證明書或按既定程序向批核人員申請病假，或在有足夠證據證明有關人員涉及不當行為，康文署會考慮對有關人員採取紀律行動。如康文署有合理理由懷疑人員申請病假的真確性或濫用病假，可採取適當行政措施，例如向有關人員援引《規例》第 1291 條，要求人員在放取病假時，必須向任何或指定的政府或醫院管理局醫生求診及出示醫生證明，才可獲放取病假。

3.4 在二〇一二至二〇一五年期間，康文署懷疑有救生員藉集體請病假以表達對管理層的不滿，曾就一個泳灘及四個泳池涉及集體請病假的公務員救生員，援引《規例》第 1291 條，向事涉的員工和合約救生員發出勸諭信（詳情見**附件二**）。

3.5 一般而言，部門於考慮是否向某員工援引《規例》第 1291 條時，其中一個客觀準則是留意該員工是否在某特定時間內放取超過某日數的假期（但如部門非常懷疑員工並非因病缺勤，例如「集體請病假」個案，則可考慮即時援引《規例》第 1291 條）。一直以來，康文署決定援引《規例》第 1291 條的引發點是「員工 3 個月內放取 9 天以上病假」。不過，即使有關員工放取病假的日數已達有關考慮援引的引發點，康文署並不會即時援引《規例》，而是啟動「前置監察程序」，即先與有關人員會晤檢討有關放取的病假，以表明該署關注其放取病假的次數與模式，以及通知有關員工該署會在隨後兩個月內，密切留意其放取病假的情況。如情況沒有改善，該署才會正式向有關人員援引《規例》的第 1291 條。過去四年，康文署員工 3 個月內放取 9 天以上病假（無論有沒有援引

《規例》1291 條）的個案數字如下：

康文署員工 3 個月內放取 9 天以上病假個案[2]

年份	**康樂事務部 18 區康樂事務辦事處人數**	**救生員人數 (及所佔比率)**
2012	247	141(57%)
2013	255	142(56%)
2014	206	110(53%)
2015	278	163(59%)

註：2011 年康文署並無有關記錄

3.6 在是次主動調查進行期間，康文署曾向其他部門（如衞生署、食物及環境衞生署）查詢，得悉該些部門均劃一以 3 個月內放取 5 天以上病假為考慮是否援引《規例》1291 條的引發點。就此，該署承認，該署在監察職員懷疑濫放病假一事上所採用的引發點，比其他部門寬鬆，有改善空間，並已於二〇一六年二月底開始把引發點收緊為 3 個月內放取 5 天以上病假，以及取消「前置監察機制」和要求所有人員如在病假期間擔任有薪或無薪工作，不論外間工作的性質和所放取病假的日數，均須向主管呈報。管理人員會審研有關個案的情況，如有證據證明該員已濫用病假規定，便會徵詢衞生署或醫院管理局的意見，考慮是否拒絕批准因故意疏忽而抱病的人員放取病假。

3.7 過去五年，康文署援引《規例》第 1291 條的個案數字如下：

[2] 包括已援引及沒有援引《公務員事務規例》第 1291 條個案；不包括連續放取 7 天或以上病假個案。

康文署援引《規例》1291條個案情況

年份	康文署整體個案數字	康樂事務部18區康樂事務辦事處人數(佔部門整體個案的比率)	救生員人數(佔部門整體/康樂事務部18區個案的比率)
2011	16宗	11人 (69%)	4人 (25%/36%)
2012	29宗	24人 (83%)	16人 (55%/67%)
2013	20宗	16人 (80%)	11人 (55%/69%)
2014	50宗	48人 (96%)	42人 (84%/88%)
2015	66宗	65人 (98%)	57人 (86%/88%)

從上表可見，救生員職系人員涉及援引《規例》第1291條的個案，不論是個案數目或是佔整體康文署員工的百分比，在過去五年均有上升趨勢，過去兩年更佔整體個案的八成。

3.8 康文署援引《規例》第1291條的個案實例，載於下文**第4章**。

不按時上班

3.9 除了請病假，救生員不按時上班的情況也值得關注。據康文署於二〇一四年八月就救生員未準時到達崗位的統計顯示，這情況出現的平均次數接近每人每月約0.8次。然而，超過兩成的救生員不按時上班個案屬遲到多於15分鐘，這些不按時上班情況亦會導致泳池／泳灘須臨時關閉。而這些個案當中，以扣除補鐘作償的數目竟佔總遲到個案的七成。這反映管理層把不按時上班的紀律問題合理化。就此，康文署表示，已向前綫主管發出指引，詳細說明處理遲到人員的程序和跟進行動考慮因素，並已於二〇一六年二月起實施對不依時上班人員採取適當行動。此外，康文署亦已就填寫共通／部門職系（包括救生員）的評核報告發出指引，為評核人員評核被評人員在守時方面的表現提供參考準則。

(B) 工業行動問題

3.10 《基本法》第 27 條保障市民有組織和參加罷工的權利與自由。康文署會按「無工無酬」的原則，扣減參與罷工的員工缺勤時段的薪金。自二〇〇四年至今，康文署的救生員其中一個工會曾發動四次正式大規模的工業行動，分別為二〇〇四年七月十八日及八月六日；二〇〇五年八月一日及十九日；二〇一四年八月五日及九月九日及二〇一六年六月九日及七月十七日。此外，該工會亦曾計劃於二〇一二年八月五日「全民運動日」發動罷工，但其後康文署與有關工會會面後，工會決定擱置罷工。由於工業行動引致泳池或泳灘沒有足夠的救生員當值，康文署採取一系列的應變措施(包括召喚休班救生員上班、安排兼職時薪季節性救生員當值、尋求香港拯溺總會及駐場拯溺會協助提供義務救生員，以及邀請醫療輔助隊提供義務救生員及急救員等)，以盡量維持開放公眾泳池及泳灘予市民使用。有關罷工的原因及相應的措施及行動，請參考**附件三**。

3.11 從**附件三**可見，上述的四次工業行動中，三次(即二〇〇四年、二〇一四及二〇一六年)的原因主要為救生員不滿人手不足的問題，以及對檢討救生員職系及增加人手的不滿。至於二〇〇五年那次工業行動，則是源於不滿康文署將新落成的大角咀體育館及泳池的管理工作外判。下文會分別闡述人手編制、職系架構檢討和外判救生服務這三個問題的由來。

救生員的人手編制

3.12 為確保能更有效運用資源，康文署於二〇〇三至二〇〇四年度就轄下泳池及泳灘救生員人手需求進行了全面檢討。檢討後提出了精簡人手建議。在實施上述建議前，康文署轄下救生人員數目為：旺季(六至八月)1808 名，非旺季(四至五月及九至十月)1483 名。在二〇〇四年實施有關建議後，旺季減少了 255 名，而非旺季則減少了 186 名。

3.13 因應有救生員工會對此問題的關注，康文署於二〇〇四年八月成立了「檢討公眾泳池及泳灘救生員人手安排」工作小組(成員包括員工代表)，就轄下泳池及泳灘的救生員人手需求進行了全面檢討。考慮到每個泳池及泳灘環境不同，而有些泳池亦曾增加或改變了一些現有設施，工作小組曾到 35 個泳池和 32 個泳灘進行實地視察、聽取和收集場地職員的意見。經檢討後，小組建議在二〇〇五年泳季增加 43 名救生員，非泳季增加了 35 名。康文

署補充，當時曾邀請某工會參與工作小組，但遭工會拒絕。

3.14 現時，康文署的救生員人手安排主要是以二〇〇四年「檢討公眾泳池及泳灘救生員人手安排」工作小組的建議為基礎。其後，康文署分別於二〇〇九年、二〇一一年、二〇一二，以及二〇一三至一五年進行較全面的救生員人手檢討，期間於二〇一三年再次成立工作小組進行檢討工作。有關二〇〇四年及二〇一三年兩個小組的職權範圍、成員人數、檢討方法及結果等，請參考**附件四**。在檢討救生員人手後，康文署因應實際情況及運作需要（例如設施或使用有改變等因素），相應地增加救生員人手，至二〇一五年八月（泳季），救生員的總人數（包括高級救生員及水上活動中心救生員）已達至 2,118 名（當中 1166 名為公務員）。有關救生員人數的變化可見下表：

職位	**年份（以八月一日計算）**		
	2015	**2005**	**2004**
(a) 高級救生員	166	121	111
(b) 長期服務救生員	1,069	808	838
(c) 非公務員合約季節性救生員	883	805	713
(d) 救生員人數 (b)+(c)	1,952	1,613	1,551
(e) 高級救生員及救生員總人數 (a)+(d)	2,118	1,734	1,662

3.15 就公務員救生員而言，過去五年（二〇一一至一五年）的實際員工數目，由二〇一一年的 893 名，增至二〇一五年的 1,166 名，增幅約 30%。雖然同期使用公眾泳池／泳灘的人次有所上升，但泳池及泳灘的數目則沒有太大的變化。詳情請參閱下表：

	泳灘數目	泳池數目	泳灘使用/泳池入場人次(以千人計)		公務員救生員人數
			泳池	泳灘	
2011 年	36	41	9,540	11,248	893
2012 年	36	43	10,471	12,355	1,010
2013 年	37	43	12,066	12,512	1,121
2014 年	38	43	12,927	12,152	1,122
2015 年	38	43	13,520	13,080	1,166

職系架構檢討

3.16 救生員職系屬技工職系，當中救生員屬技工職級，其薪級為總薪級表第 5 至 8 點（即月薪$15,605 至$18,840）。至於高級救生員則屬高級技工職級，薪級為總薪級表第 8 至 10 點（即月薪$18,840 至$21,255）。

3.17 就有工會要求提升救生員的薪酬水平至與救護員相近的訴求，康文署認為兩者無論在職責及責任承擔程度上都有相當大的差異。救護員隸屬紀律部隊人員，月薪由$19,780 至$27,380（另有四個長期服務增薪點），主要的職責是提供緊急救護服務、送院前護理服務及執行與救護相關的職務，他們面對的是大量不同類型及複雜程度不一的救護個案。相對而言，救生員的主要工作是在水上活動場地進行拯溺及急救的工作，所面對的個案類型相對簡單。此外，救護員的入職學歷要求是中學會考／中學文憑試五科達二級／E 級或以上的成績，入職後亦需接受 26 個星期的救護訓練；救生員的入職學歷要求則是小六程度，入職後首三年需完成 17 天的基本訓練課程。基於上述原因，康文署認為並沒有確實的理據支持工會的訴求。

3.18 有工會要求救生員脫離技工職系，另設獨立的救生員職系。根據現行政策，公務員事務局在評估應否為個別非首長文職職系進行職系架構檢討時，會考慮兩大準則，包括有關職系在招聘和挽留人員方面是否遇到確實和持續的困難；以及有關職系的工作性質、複雜程度和職責是否出現根本性的改變，因而須徹底改變設立該職系的目的、其定位及架構，讓該職系能夠持續妥善和有效發揮職能。若個別非首長級文職職系符合上述準則，公務員事務局會邀請公務員薪俸及服務條件常務委員會(「薪常會」)就有關職系進行職系架構檢討。

3.19 康文署曾於二〇〇九年十月二十八日向公務員事務局提交有關救生員職系架構檢討的建議，公務員事務局同年十二月三日回覆表示當時並沒有足夠理據支持該職系進行職系架構檢討。其後，康文署分別於同年十二月八日及翌年七月二十六日向當局提交有關更改「技工（泳灘／泳池）」的名稱為「救生員」的建議。公務員事務局當時表示並沒有足夠理據設立一個新公務員職系執行救生員職務，並再次表示沒有理據為救生員進行職系架構檢討。

3.20 有工會後來分別於二〇〇九年十二月九日及二〇一〇年五月二十五日直接去信公務員事務局，要求為救生員進行職系架構檢討及改善薪酬待遇。公務員事務局於二〇一〇年六月三十日回覆兩個工會，重申在招聘和挽留救生員方面並沒有困難，而救生員的工作性質、職責及工作複雜程度亦沒有出現根本性的改變，因此沒有足夠的理據為救生員進行職系架構檢討。其後多年，工會曾多次向公務員事務局及康文署提出同一訴求，公務員事務局及康文署主要重申上文所述立場，即公務員救生員未能符合職系架構檢討的準則。公務員事務局及康文署亦曾在二〇一五年四月二十日立法會公務員及資助機構員工事務委員會會議上解釋進行職系架構檢討的準則，及公務員救生員未能符合有關準則的原因。

3.21 有工會與本署會面時表示，香港的救生員的職業前景未如其他國家理想。以澳洲為例，救生員亦可晉升至泳池管理人員，但本港並沒有這個機制。此外，他們指出不少救生員選擇轉職到機房工作，原因是人工一樣，但不需要處理泳客，亦無需考牌，工作壓力較小。

3.22 就此，康文署表示，現時屬技工職系的員工如符合入職條件，可透過兩種途徑晉升為管理人員，第一是投考高級技工（泳灘／泳池）／高級技工（水上活動中心救生員）職系，第二是申請三級康樂助理員職位。前者須具備五年公眾泳池、泳灘或水上活動中心的工作經驗，和持有相關證書；後者則需要曾任公務員三年的在職公務員，期間工作表現及行為良好，持有相關證書或經驗或曾接受指定的培訓及符合有關的語文能力要求，亦可透過部門的內部聘任機制作出申請。由二〇一一年四月至二〇一六年八月一日，康文署共聘任 77 技工（泳灘／泳池）／技工（水上活動中心救生員）為高級技工，另有 10 個高級技工（泳灘／泳池）及 11 名技工（泳灘／泳池）經康文署內部聘任為三級康樂助理員。

外判救生服務

3.23 康文署轄下三個度假營內的小型游泳池的清潔、救生及機房服務自前區域市政局時代已是由外判私營公司提供，包括麥理浩夫人度假村、西貢戶外康樂中心及曹公潭戶外康樂中心。度假營內的泳池只是營舍內多項康樂設施的一項，泳池的使用量較公眾游泳池低，若度假營救生員因病缺勤，管理公司未能即時替補亦需要局部或全面封閉泳池。但由於度假營有其他康樂設施供營友使用，暫停泳池服務對營友的影響較小。

3.24 康文署曾經因政府凍結公務員招聘，分別於二〇〇一及二〇〇五年將港島東游泳池及大角咀游泳池的管理（包括救生員服務）外判予私營公司。康文署的救生員一向對外判救生服務非常關注，擔心外判會影響他們的職系發展前景。二〇〇五年其中一個救生員工會曾經因為不滿康文署將新落成的大角咀體育館及泳池的管理工作外判，在同年八月一日及十九日發動罷工。當時康文署考慮到救生員的關注，沒有再進一步外判其他游泳池的管理。

3.25 其後，港島東游泳池的外判服務承辦商被指虛報救生員輪班當值記錄，康文署於二〇〇九年七月十日立法會民政事務委員會會議上回應，會研究收回已外判的港島東游泳池及大角咀游泳池的管理權。經檢討後，康文署決定於二〇一一年終止外判港島東游泳池及大角咀游泳池的管理，由康文署職員直接管理。其後，康文署沒有進一步外判救生服務的計劃。

3.26 工會於與本署會面時指出，外判泳池管理的唯一好處是署方可以削減開支，然而，外判商如因救生員不足而封池，需要交罰款，有外判商為了避免罰款，在人手不足時仍沒有封池，或臨時安排不合資格的人頂替。另外，部分私營救生員公司涉及「判上判」，人工較政府泳池低，工時亦長。工會中有會員未轉職為公務員救生員前曾獲外判商聘用，發現該些外判商管理的泳池人手不足情況普遍，就算救生員人數未達最低要求，外判商亦不會封池。工會不同意將政府泳池的管理工作外判，擔心署方難以監管外判商，會影響市民的安全。就工會的指稱，康文署表示有關資料未經核實，工會的指稱對外判商並不公平。

(C) 其他影響泳池／泳灘人手的問題

只能擔任較輕可工作的救生員（俗稱「輕工」）的問題

3.27 「輕工」通常是指經醫生診斷後，認為職員暫時未能擔任其職級／崗位的主要職務，只能擔任較輕可的工作。「輕工」員工可擔任的職務視乎個別員工的傷患狀況而定，例如「輕工」救生員因傷患不能執行拯救工作，康文署可安排該員工負責在池面維持秩序。過去三年，救生員經醫生診斷後屬「輕工」個案的數字如下：

年份	2013	2014	2015
數字	27	32	31

雖然「輕工」個案的數目相對穩定，但與二○一三年相比，亦有輕微上升趨勢。有工會成員於與本署會面時指出，現時康文署沒有指引處理救生員在輕工後的當值安排，例如甚麼程度的工傷可負責哪類工作。若泳池有救生員因工傷放假，會有替補；但只是輕工的話，該人員不需放假，但需避免一些體能要求較高的工作，變相令其他當值救生員的負擔加重。康文署應訂立適用於輕工救生員的工作指引，妥善分配工作。

3.28 康文署表示，該署會因應經查證的輕工個案，為有關場地盡量安排額外季節性救生員工作支援。若對「輕工」個案有懷疑，康文署有需要時會為有關員工召開醫事委員會，確定其身體狀況是否適合擔任其職級／崗位的主要職務。如醫事委員會確定有關員工只可擔任「輕工」，康文署會按其身體狀況安排「輕工」工作。視乎「輕工」時間的長短，康文署會因應運作需要於泳季期間聘請季節性救生員擔任有關員工原來的工作。

救生員的在職培訓問題

3.29 有工會在與本署表示時，新入職的救生員須於首三年內完成三個階段的必修在職培訓，包括潛水課程，但很多新入職的救生員未能完成全部三個階段的培訓，未能掌握一些必要技能，卻仍然可以通過試用期繼續擔任救生員工作。工會表示，曾發生有泳客沉在池底，但先後有兩個救生員都無法潛到池底救人的事件，幸好有另一名資深救生員懂得潛到池底救人。

3.30 康文署回應時表示，該署近年並沒有相關意外的記錄，工會所指的可能是多年前的個別事故，有關指控對其他救生員同事不公。該署指出，救生員入職時已符合上文**第 2.1 段**的入職要求，故已具備專業資格執行拯溺工作，而該署的在職培訓並非必修，旨在加強救生員的技術訓練，讓他們不時操練不同工作的技能，重溫救生知識和技術。新入職救生員如尚未能在首三年內完成所有三個階段的入職訓練課程，康文署訓練組仍會繼續安排有關救生員在下一年度參與餘下的訓練。由於有關課程現時並非必修訓練，不參與甚或不合格亦不會影響入職救生員的聘任或通過試用期。入職訓練課程包括以下項目：

(1) 入職通識課程及入職實務課程；
(2) 徒手潛水拯救訓練課程及救生大艇訓練課程；
(3) 獨木舟拯救章課程及院前搶救訓練課程。

過去三年，需受訓的救生員人數、參加課程人數及完成／合格人數及比率見**附件五**。

3.31 從**附件五**可見，每個階段的課程的實際參與人數均比需受訓救生員人數為少，部分課程（如徒手潛水課程）的參加人數，每年都有多達二十至三十多位本應受訓的人員未有參加。而部分課程的合格率不及九成，當中二〇一四／一五年度徒手潛水課程合格率更只有 85%。

3.32 康文署承認，上述情況有改善的空間。該署認同應確保全體新入職救生員均能達到預期首三年完成三階段入職訓練的安排，務求令各救生員均能勝任不同崗位的工作。該署會繼續提供足夠訓練名額，鼓勵新入職救生員完成三階段的入職訓練，讓他們不時操練各項工作的技能，重溫救生知識和技術。

4

救生員懷疑濫放病假問題 — 個案研究

個案研究

4.1 如上文**第 3 章**所述，救生員職系人員無論是被援引《規例》第 1291 條的個案數目，以至佔整體康文署員工的百分比，均有上升趨勢，過去兩年更佔整體個案的八成。

4.2 以下列出其中四個個案於援引《規例》前後的病假記錄，以探討康文署處理問題的成效。

個案一

職級：技工（泳灘／泳池）－救生員甲
援引《規例》1291 條日期：13.4.2010 至今

4.3 救生員甲由二〇一〇年一月一日至二月二十八日，共放了二十二天病假，加上二月期間的公眾假期及他自取的休假，基本上整個二月都沒有上班。康文署於同年四月十三日開始向他援引《規例》1291 條，要求他到指定的政府診所求診及取得醫生證明，但其後他所放取病假的日數並沒有減少，期間更於二〇一三年至一五年多次涉及擅自缺勤，當中二〇一四的擅自缺勤，導致泳池需要在十月四、五、九、十一及十六日，以及十一月八日局部關閉。就二〇一三年的擅自缺勤，康文署已向救生員甲發出書面警告，以及根據《規例》第 610 條扣減其缺勤時的薪金，而二〇一四年及一五年的擅自缺勤個案，康文署仍在處理中。二〇一五年五月六日，救生員甲報稱因工受傷，其後的病假均報稱為工傷病假，部門正在調查其工傷的事件。自二〇一五年五月十七日開始，他已沒有再上班，期間七月十三日至十五日並沒有醫生證明書且未能提供合理解釋，康文署正就他的擅自缺勤採取紀律行動。

4.4 在援引《規例》1291 條後，救生員甲放取病假的日數不跌反升。自二○一一年以來，救生員甲每年所放取病假總日數為：二○一一年 34.5 日，二○一二年 64.5 日，二○一三年 72 日，二○一四年 105 日及二○一五年 237 日。

本署觀察所得

4.5 就這宗個案而言，康文署在援引《規例》第 1291 條的時候，救生員甲已經放取了二十二天病假，遠遠超過部門考慮援引的引發點（即 3 個月內放取 9 天）。不過，救生員甲在遭康文署援引《規例》1291 條以監察其病假後，放取病假的情況並沒有減少，而且有不少病假都接連其放取休假／補假等日子，部分連續放假的日子長達整整一個月（如二○一二年九至十月），更是導致泳池需要在二○一二年十月四、五、九、十一及十六日，以及十一月八日局部關閉的其中一位員工。可見即使康文署援引《規例》1291 條，亦未必可以杜絕懷疑濫放病假的問題，直到員工出現嚴重的紀律問題後（如本個案中的擅自缺勤），康文署才可採取紀律行動。

個案二

職級：技工（泳灘／泳池）－救生員乙
援引《規例》1291 條日期：10.10.2012 至 22.1.2013

4.6 救生員乙由二○一二年一月一日至九月二十八日，共放了 28 天病假，當中不少病假也是夾雜著他的例假，又或者所放的病假剛好是星期一或五。康文署於同年十月十日至二○一三年一月二十二日期間向他援引《規例》1291 條，要求他到指定的政府診所求診及取得醫生證明。其後救生員乙只曾在二○一二年十月二十六日放取一天病假，有關援引於二○一三年一月二十三日取消。

本署觀察所得

4.7 就這宗個案而言，康文署在援引《規例》第 1291 條時，救生員乙已在九個月內放取了 28 天病假，遠遠超過部門考慮援引的引發點的期限（即 3 個月內放取 9 天）。不過，救生員乙在遭康文署援引《規例》1291 條以監察其病假後，放取病假的情況有大幅改善，只曾於二○一二年十月放取一次病假，部門遂於二○一三年一月取消有關援引安排。這事例反映援引《規例》第 1291 條對

部分員工起一定的阻嚇作用。然而，這宗個案亦顯示，康文署未有在員工三個月內放取超過九天的情況下盡快展開援引程序，這或多或少影響了該員工所屬泳池／泳灘的運作。

個案三

職級：技工（泳灘／泳池）－救生員丙
援引《規例》1291 條日期：15.7.2011 至 25.8.2012

4.8 救生員丙由二〇一〇年六月一日至二〇一一年七月十四日，共放了 125 天病假，由於期間他還放取了休假，他於二〇一一年二月至三月、以及幾乎整個五月都沒有上班。康文署於二〇一一年七月十五日開始向他援引《規例》1291 條，要求他到指定的政府診所求診及取得醫生證明。

4.9 然而，在援引《規例》第 1291 條後，救生員丙的放病假的日數沒有減少。單是二〇一二年便已放取了 49 日，期間更於二〇一二年八月二十五日開始擅自缺勤 14 日，是導致康文署需於二〇一二年九月三、十、十四及十九日局部關關泳池的其中一位員工，結果康文署根據《公務人員（管理）命令》第 10(3)條的規定，下令把他由二〇一二年八月二十五日起即時革職。

本署觀察所得

4.10 就這宗個案而言，康文署在援引《規例》第 1291 條時，救生員丙已經在一年多期間放取了 125 天病假，遠遠超過部門考慮援引的引發點的期限（即 3 個月內放取 9 天）。不過，救生員丙在遭康文署援引《規例》1291 條以監察其病假後，放取病假的日數並沒有減少，期間更於二〇一二年八至九月間擅自缺勤 14 日，導致康文署需於二〇一二年九月三、十、十四及十九日局部關閉泳池，結果被康文署革職。

4.11 從個案一及本個案可以看到，援引《規例》第 1291 條未必可對個別問題較嚴重的員工起阻嚇作用，但這措施由於要求員工需向指定的政府或醫院管理局醫生求診，而員工到政府或醫院管理局求診，不一定會獲發病假紙，一旦當值醫生對病人的情況有懷疑，因而不再發出病假紙的話，有關員工便可能須申請以例假作補償。然而，例假申請須按正常規則考慮，即在公務不受影響的情況下才可獲批准。如有關員工經正常考慮後不獲批准以例假補償缺勤，會被視為擅自缺勤，康文署可對有關人員採取紀律處分。這

亦反映了，援引《規例》第 1291 條，對於想繼續以身試法的員工來說，無疑存在一定成本及風險。

個案四

職級：技工（泳灘／泳池）－救生員丁
援引《規例》1291 條日期：27.8.2014 至 25.6.2015

4.12 救生員丁由二〇一三年六月一日至二〇一四年六月二十日，經常因外出就醫超過半天而需放取病假 48 天，部分病假夾雜著他的例假。康文署於二〇一四年八月二十七日開始向他援引《規例》1291 條，要求他到指定的政府診所求診及取得醫生證明。自從實施有關安排，救生員丁放取病假的情況有顯著改善，於二〇一四年八月至二〇一五年二月（約半年）期間，雖然其病假仍有接續例假／休假等的情況，但總共只放取了 13 日病假，康文署亦於二〇一五年六月二十五日取消對救生員丁援引《規例》1291 條。

本署觀察所得

4.13 就這宗個案而言，康文署在援引《規例》第 1291 條時，救生員丁已經在一年多期間放取了 48 天病假，遠遠超過部門考慮援引的引發點的期限（即 3 個月內放取 9 天）。不過，救生員丁在遭康文署援引《規例》1291 條以監察其病假後，放取病假的情況大為減少。

4.14 本個案亦反映援引《規例》第 1291 條對部分員工確可起一定的阻嚇作用。然而，如本署對個案二的評論，康文署未有在員工三個月內放取超過九天的情況下盡快展開援引程序，或多或少影響了該員工所屬泳池／泳灘的運作。

5

整體評論及建議

整體評論

5.1 近年來，政府透過不同的渠道鼓勵市民多做運動以保持健康，而游泳為市民最受歡迎的運動之一。假如因泳池／泳灘出現救生員不足的情況而需要局部甚至全部關閉，不但對市民構成不便，更可能影響了市民多做運動的意欲，亦浪費公共設施，虛耗公共資源。

5.2 從上文**第 3 章**可見，近年來康文署轄下的泳池／泳灘因救生員不足而須局部甚至全部關閉的個案，有上升的趨勢。撇除因救生員工業行動導致康文署須局部或全部關閉設施外，在一般情況下，康文署有責任確保泳池／泳灘能有效運作。然而，這次的主動調查顯示，該署在這方面有不少改善空間。

5.3 從過去十多年來救生員工會多次發動工業行動的事件來看，康文署管方與救生員職方無論就增加人手以至涉及更深層次的職系架構檢討問題上，一直存在分歧。本署認為，若雙方長期未能達成共識，工業行動可能會持續發生，影響公眾泳池／泳灘的運作。本署希望勞資雙方繼續努力，化解分歧，避免影響公眾使用公共設施的權利。無論如何，正如上文**第 1.4 段**所述，是次主動調查集中討論康文署在確保泳池／泳灘有效運作中涉及救生員編配上的問題而非康文署的人事管理事務本身，故本署不會評論康文署與救生員工會之間的勞資糾紛誰是誰非。

5.4 綜合而言，康文署在處理泳池／泳灘因救生員不足而須關閉的問題上有以下不足／可改善之處：

(A) 動員救生員人手的能力不足

5.5 上文**第 2.28 段**指出，當臨時請病假的救生員人數，多過緩衝人手而令泳池或泳灘出現救生員人手不足情況，場地主管會按照既定程序，立即聯絡本池或同區的替假、下一更或正在放例假

的同事，並安排上班替補，又或聯絡同區其他泳池／泳灘，商討借調人手，以維持泳池及泳灘的服務。

5.6 然而，無論是聯絡替假、下一更人手或正在放例假的同事，由於他們均尚未準備上班，即使他們立即應允有關安排，仍需時到達場地。因此，有關泳池／泳灘或無法避免暫時關閉。至於動員其他已上班的救生員，本署有以下的觀察：

緩衝人手不足，沒有設立輪流替補更表

5.7 由其他場館借調人手，顯然對該場館的人手也會構成壓力。事實上，有工會表示，假如個案涉及懷疑集體請病假，被借調的人手有可能會被同事排擠。本署認為，類似「姊妹池」(即由兩個位置相近的泳池互相補足人手)的措施，必須具備兩種條件：(一)兩個泳池的緩衝人手均足夠；及(二)有一個明確的輪流替補更表(輪替表)，列明各員工負責替補的次序，讓雙方的員工都明白，替補員工只是按輪替表行事，不存在自願被調派與否。

5.8 然而，就(一)而言，康文署在編排泳池救生員人手時，一般只會每更多編一至兩名緩衝人手(上文**第 2.11 段**)。本署認為，上述的編更數字，其實只考慮到救生員放取例假的情況，扣除放取例假的人手，有關場地其實並沒有所謂「緩衝人手」。這未能顧及每更只要再有一、兩個同事因事不能當值，有關場館就已經沒有人手去應付再有同事突然缺勤的突發情況。站在場地主管的立場而言，一旦其「姊妹池」出現人手不足的情況，他們難免會擔心，假如把本身僅有的緩衝人手都借調過去，若他們的場地也出現突發情況以致人手不足，也同樣有可能發生局部甚至全部關閉的情況。因此，除非康文署能夠安排足夠的緩衝人手，否則場地主管未必願意借調人手到另一個場館。就(二)來說，康文署現時並無明確規定借調人手到另一泳池／泳灘的安排，被調派的員工即使不介意擔任有關工作，假如他們相信有關泳池的員工可能正進行類似「集體請病假」的抵制行動，為免被同事排擠，也未必願意擔任有關替假工作。

5.9 在缺乏上述兩個條件的情況下，場地主管安排正在其他場地上班的同事頂替缺勤的同事，難免難上加難。康文署應考慮適當增加緩衝人手，以及規範化替更人手的安排，避免引起爭拗之餘，亦可令「姊妹池」的場地主管更安心地按需要互相調配人手，減少設施因救生員不足而須關閉的情況。

5.10 此外，就有工會指出，康文署於計算泳池／泳灘設施的緩衝人手安排時，是參考基本所需人手乘以 1.24，本署留意到，工會既不理解當年如何有 1.24 這安排，康文署亦未有具體解釋如何得出 1.24 這個指標。康文署於回應本署的查詢時表示，該署現時編配額外人手的考慮已一般較 1.24 的比例為佳(上文**第 2.12 段**)。本署認為，康文署在研究人手緩衝安排時，實有必要向工會更充分解釋其人手安排的理據，否則在管方與員方欠缺共識的情況下，爭拗將無可避免持續發生。這既影響泳灘／泳池設施的運作，亦會打擊員工士氣。

5.11 就康文署指由於病假屬於突發及不可預期的，因此署方不可能將此預先納入計算人手的因素內(上文**第 2.13 段**)，本署認為，康文署要面對及處理的，正是員工因病假這些不可預期的因素臨時缺勤。救生員職系人數不小，康文署應可參考員工(撇除那些懷疑濫用病假的人員)過去的放病假數據(如平均每個員工一年所放取的病假)及模式(如流感高鋒期的病假放取情況較多)，從而作出適當估算，以部署足夠的緩衝人手。

5.12 除此之外，本署認為，康文署應研究有效措施增強署方靈活調配救生員隊伍的能力，可以隨時調配救生員到人手緊張或不足的游泳設施，以助維持各設施的正常運作。

旺季(六至八月)期間人手緊張

5.13 從上文**第 2.15 段**可見，有工會表示經常有救生員選擇於最繁忙的六至八月期間放取例假，影響了人手安排，但部門並沒有採取措施加以管制。本署認為，康文署有必要採取有效措施確保有足夠人手維持旺季(六至八月)期間各設施的順利運作。與此同時，康文署亦必須探討相應措施，安排救生員在其他時段放取例假。就此，康文署認同有實際需要加強管制救生員於最繁忙的六至八月期間放取例假，以舒緩人手壓力。

招聘季節性救生員有困難

5.14 康文署表示，為了維持季節性救生員薪酬的吸引力，該署一向秉持季節性救生員的薪酬需與私營機構救生員薪酬保持「大致相若」的原則。而根據康文署二〇一五年八月所作的本地私人市場救生員薪酬水平調查，該署於二〇一五年泳季為季節性救生員提供的薪酬待遇與接受調查的私人機構為其月薪救生員所提供的薪酬待遇大致相若，這表示該署提供給季節性救生

員的薪酬待遇有一定的吸引力。該署亦須遵循政府的聘用非公務員合約員工的薪酬待遇政策和堅守審慎理財的原則下，繼續檢討季節性救生員的薪金和服務條件，以維持季節性救生員薪酬待遇的吸引力。

5.15 然而，從上文**第 2.18 段**可見，近年來康文署招聘季節性救生員愈來愈困難。截至二〇一六年八月一日，康文署約有百多個空缺未能成功招聘。事實上，近年來新落成的私人屋苑都設有包括泳池在內的大型會所，對救生員的需求不斷上升，因此，康文署在招聘季節性救生員方面所面對的市場競爭亦愈來愈大，加上季節性救生員一般每年只上班七個月，屬短期性質，流動性大，工作量相對於私人泳池救生員的亦較多，亦沒有晉升渠道，因此難以吸引人才。本署認為，康文署有必要檢視現時季節性救生員職級及待遇是否足以爭取合資歷的救生員入職，否則本署預期康文署長期未能聘請足夠季節性救生員的問題將會愈來愈嚴重，亦會直接影響泳池／泳灘的開放。

5.16 康文署其後表示，公務員事務局規定，臨時／季節性救生員的薪酬不能高於常規救生員的中位數，而其約滿酬金亦不能高於 15%。然而，本署認為，香港六至九月的天氣酷熱，加上學校放暑假，市民對公眾泳池／泳灘的訴求殷切，是不爭的事實，康文署有責任以市民福祉為本，努力尋求方案，令公眾泳池／泳灘不會在旺季因人手問題而屢屢關閉。該署應更彈性地從多方面考慮可行方案以解決難以招聘足夠季節性救生員的困局，例如從有關工種的性質、工作量及經驗技能等考慮重整有關職級的資歷要求和待遇，以吸引相關人才。

動員兼職時薪季節性救生員／義務救生員

5.17 要增加康文署的應變能力，安排兼職時薪季節性救生員／義務救生員作替補，可令康文署作出更靈活調配，就此，康文署指出，兼職時薪季節性救生員／義務救生員大多是在職或在學人士，一般只能在週末及假日工作／提供義務工作。因此在突發情況，如救生員於非假日臨時集體請病假，未必能於短時間內提供協助（上文**第 2.25 段**）。而義務救生員經驗一般較全職救生員為淺，因此並不能完全代替全職救生員。

5.18 本署明白，兼職時薪季節性救生員／義務救生員的救生經驗或比全職救生員為淺，但康文署可透過定期的培訓（如演習）和獎勵計劃，提升他們的專業水平，增加他們進行救生工作的信心

和能力，以及加強他們提供服務的誘因。同時，康文署亦應優化現時兼職時薪季節性救生員／義務救生員的編更安排，充分掌握他們（特別是一些非在職在學人士）可以擔當救生工作的時段、地點等。一旦遇上突發情況需要他們替補，康文署便可更快調配人手，盡量減低因救生員當值人數不足而須局部甚至全部封閉泳池／泳灘的情況。就此，康文署表示會考慮為義務救生員提供訓練，加深他們對該署轄下泳池／泳灘日常管理及運作的認識。至於兼職時薪季節性救生員，由於他們的流動性大，康文署較難統一地為他們提供訓練，但他們仍可在工作崗位接受主管／高級救生員的指導，以應付工作所需。

外判救生服務

5.19 康文署曾分別於二〇〇一年及二〇〇五年將港島東游泳池及大角咀游泳池外判予私營公司。但康文署的救生員因不滿該署外判救生服務，擔心影響他們的職系發展而於二〇〇五年八月發動罷工。其後，港島東泳池服務承辦商被指虛報救生員輪班當值記錄，康文署基於泳客的安全考慮，最終決定於二〇一一年終止外判救生服務的計劃。

5.20 本署認為，康文署應否考慮再外判救生服務，主要視乎該署能否制定一套完善的監管機制。長遠而言，外判救生服務不失為增加救生員人手供應的途徑之一。這有待康文署再作研究和籌劃。

(B) 監察職員放病假的措施較其他部門寬鬆，執行亦不力

5.21 從上文**第 3.7 段**可見，救生員職系人員無論是援引《規例》第 1291 條的個案數目，以至佔整體康文署員工的百分比，均有上升趨勢，前者在過去五年間由 4 人增至 57 人，而後者在過去兩年更佔整體個案的八成。此外，從上文**第 3.1 段表格(b)**可見，近年涉及救生員缺勤／請病假而須局部甚至全部關閉公眾泳池／泳灘的日數有上升的趨勢。

5.22 如上文**第 3.6 段**所述，康文署過往在監察其員工（包括救生員）放取病假方面，有別於其他政府部門有關援引《規例》1291 條的引發點（3 個月內放取 5 天病假）。康文署採取較寬鬆的引發點，即員工在 3 個月內放取 9 天病假才援引《規例》第 1291 條。同時，在援引《規例》之前，康文署會先與相關人員面晤檢討有關放取病假（「前置監察程序」），而非即時啟動相關程序，這亦

較其他政府部門寬鬆。

5.23 從**第 4 章**的個案可見，及早援引《規例》1291 條，雖然未必足以完全杜絕濫用病假的情況，但對部分員工確可起一定的阻嚇作用(上文**第 4.7 及 4.14 段**)。即使對一些較為嚴重的個案而言，援引《規例》1291 條亦會增加他們以身試法的成本及風險(上文**第 4.11 段**)。然而，從上文**第 3.5 及 3.7 段**的數字可見，康文署在多宗個案中未有在員工 3 個月內放取了 9 天病假的情況下，及早展開援引程序，部分個案甚至延遲至情況持續多於一年才開始援引相關程序，這或多或少會影響有關員工所屬泳池／泳灘的人手調配安排，甚或導致該場地人手不足而須臨時關閉，對市民造成不便。

5.24 康文署表示，該署已於二〇一六年二月開始，仿傚其他部門的做法，將援引《規例》1291 條的引發點改為 3 個月放取 5 天以上病假，以及取消「前置監察程序」以加快援引《規例》第 1291 條。此外，康文署自二〇一六年二月底開始要求所有人員如在病假期間擔任有薪或無薪工作，不論外間工作的性質和所放取病假的日數，均須向主管呈報。管理人員會審研有關個案的情況，如有證據證明該員已濫用病假規定，便會徵詢衞生署或醫院管理局的意見，考慮是否拒絕批准因故意疏忽而抱病的人員放取病假。本署認為，該署在加強監察方面邁出正確一步。然而，康文署仍應定期檢視新措施的成效，並提醒場地主管應繼續密切留意員工的放取病假情況，以及早作出相應的行動。

(C) 未有為「輕工」救生員訂下明確工作指引

5.25 從上文**第 3.27 段**可見，「輕工」個案數字雖相對穩定，但亦有輕微上升的趨勢。本署認為，即使個案相對不多，亦會對個別泳池／泳灘運作構成一定的影響。因此，康文署應就「輕工」可擔任的工作定下一套更清晰的指引，讓場地主管可根據指引適切調派人手。例如某員工可能因傷不適合擔任負重工作(如拯救)，但可擔當巡邏工作、維持秩序和於救傷站站崗等。至於長期「輕工」的個案，康文署雖然會定期檢視其情況，並會因應運作需要於泳季期間聘請季節性救生員擔任有關員工原來的工作(上文**第 3.28 段**)，但本署認為，非泳季的泳池／泳灘亦需維持足夠人手在各個主要崗位工作。如個別長期「輕工」的個案對泳池／泳灘的基本運作有長遠影響，康文署實有需要考慮增派常額救生員擔任該「輕工」原先擔任的工作。簡言之，該署應就「輕工」的工作安排制定明確指引，

如提供一些「輕工」可擔任的工作例子以供各場地參考，讓場地主管因應各「輕工」個案作出適當安排，公平合理地分配工作，不致令其他當值救生員加重負擔。

(D) 以扣除補鐘方式處理不依時上班的做法不恰當

5.26 救生員不按時上班的人次雖未致嚴重地步（平均接近每人每月約 0.8 次）(上文**第 3.9 段**)，但亦可能令泳池／泳灘未能依時全面開放。資料顯示，救生員不按時上班的個案有超過兩成救生員不按時上班的個案屬遲到多於 15 分鐘，而遲到個案竟有七成以扣除補鐘作償處理而不視作遲到（上文**第 3.9 段**）。康文署承認，以補鐘作償的處理方式不理想，並無針對救生員紀律問題作跟進。該署已向前綫主管發出指引，詳細說明處理遲到人員的程序和跟進行動考慮因素，並已於二〇一六年二月起實施對不依時上班人員採取適當行動。此外，該署亦已就填寫共通／部門職系(包括救生員)的評核報告發出指引，為評核人員評核被評人員在守時方面的表現提供參考準則。本署認為，康文署管理層應為默許這不恰當做法負上責任。該署管理層要嚴格執行管制措施糾正遲到歪風，妥善處理補鐘安排和切實履行監督之責。

(E) 未有清晰確立救生員的入職培訓要求，影響人手調派

5.27 上文**第 3.29 段**指出，有工會向本署表示，新入職的救生員未能完成三個階段的入職培訓，包括潛水課程，以致未能有效執行職務。

5.28 就此，康文署表示，救生員入職時已具備專業資格擔任拯溺的工作，而在日常工作時也有在職操練，因此即使有部分救生員未能在入職培訓課程取得合格成績，亦不會影響人手安排(上文**第 3.30 段**)。此外，剛入職救生員未能在首三年內完成所有三個階段的入職訓練課程，康文署訓練組仍會繼續安排有關救生員在下一年度參與餘下的訓練。由於有關課程現時並非必修訓練，不參與甚或不合格亦不會影響新入職救生員的聘任或通過試用期。康文署其後再補充，救生員唯一的必修課程，就是每三年須從新續期的救生資歷。康文署會確保他們有進修有關課程，避免他們的救生章失效而未能擔任有關工作。至於他們是否有完成入職訓練，並不是決定調職安排的考慮因素，亦不會影響個別同事的調職安排。

5.29 本署認為，康文署的說法不能成立。該署一方面指有關課程並非必修，因此不參與甚或不合格也不會影響救生員的聘任，卻又不斷安排沒有參與或不合格的救生員參與餘下的訓練，這意味着這些課程實際上含必修課程的性質，事情亦反映康文署政策混亂。在實際層面，如有救生員因尚未完成甚至沒有參與相關訓練課程，因而未能提供適切的救援服務，在遇上突發事故時，即使有其他同事提供協助，亦有可能出現耽誤的情況。這不但有損救生員的專業形象，最重要的是泳客安全，人命攸關，康文署絕不能對救生員培訓掉以輕心。

5.30 從**附件五**可見，符合新入職要求須完成該三個階段受訓的人中，每個課程均至少有幾十個員工尚未參與，當中徒手潛水拯救課程在二〇一二／一三至二〇一四／一五年度期間有多達 87 人尚未參加，甚至有些連第一階段的入職實務課程也尚未參加。而於參加了課程人數中，亦不是所有人得到合格成績，當中潛水課程的平均合格率只有 87%。本署認為，康文署有需要確保全體新入職救生員均能達到首三年完成三階段入職訓練。

5.31 就此，康文署承認有改善的空間，該署除了會繼續提供足夠訓練名額外，亦會研究進一步的措施確保新入職救生員完成三階段的入職訓練。

(F) 封池的安排

5.32 就臨時局部封閉泳池，康文署現時不會如泳池全面封閉一樣發出新聞稿，而只會於泳池入口當眼處張貼告示及經政府 1823 熱線通知市民。本署認為，即使泳池局部關閉，對市民亦有影響（如泳客會集中使用仍未關閉的設施，影響泳客暢泳），康文署現時的做法不理想，如果署方預計泳池需臨時局部封閉一段相當長的時間，該署至低限度也應考慮在網上發布通告，讓市民自行決定是否仍然前往該泳池暢泳。

(G) 加強與救生員工會溝通

5.33 從上文的章節可見，雖然康文署有定期檢討救生員的人手問題並相應增聘人手，更在檢討人手的工作小組中加入員工及工會代表，但救生員仍間有發動工業行動，導致泳池／泳灘須暫停開放。這反映縱使檢討人手的小組中有工會及員方代表，仍未能有效促進員方與管方達成共識。

5.34 事實上，在調查期間，本署留意到康文署管理層與救生員工會在以下涉及泳池／泳灘運作的基本事宜上，有着頗不同的理念和觀點：

(1) 緩衝人手的計算：有工會指出，現時救生員的緩衝基數是所需人手乘以 1.24，但康文署指這已是二〇〇四年的做法，現時的人手調配一般已較該比例為佳，這反映員方未能充分理解康文署現時的編排如何較以往為佳（上文**第 2.14 段**）。

(2) 封一半池的決定：有工會表達署方決定封一半池，就算拉了線也往往未能阻止泳客擅自游到已封閉的泳池，但康文署表示從沒有這安排，雖然曾有個別泳池曾考慮過這安排，但由於控制泳客相當困難，有關安排已予擱置（上文**第 2.30 至 2.31 段**）。

(3) 例假的安排：康文署指在爭取人手時，會考慮有關場地的替假人手需要，但有工會表示，經常有救生員選擇於旺季（六至八月）放例假，部門並沒有採取措施加以管制（上文**第 2.15 段**）。

(4) 「輕工」安排：有工會指出，現時康文署沒有指引處理「輕工」的當值安排，變相加重當值救生員負擔（上文**第 3.27 段**）。

(5) 招聘救生員困難：康文署表示，現時招聘公務員救生員和挽留人才方面沒有困難，但三個工會都指出，季節性救生員（而非公務員救生員）的招聘出現困難，即使獲聘的員工，上班的日期也推遲至四月中，令他們於泳季的工作量增加（上文**第 2.18 至 2.21 段**）。

(6) 拯溺個案數字：有工會指康文署就拯溺數字的統計，未能反映救生員的實際工作量。此外，就遇溺事件的定義，以石澳泳灘的遇溺個案數字為例，工會指康文署全年只有一宗「遇溺」記錄並不正確，但康文署其後回應本署查詢時，指該宗實為「溺斃」個案，石澳泳灘其實還有其他遇溺事件。顯然，管方及員方就遇溺個案的數字和定義，持不同理解。就此，康文署同意可進一步加強前線同事對遇溺及意外個案分類的認識，因此該署會在公眾泳池／泳灘管理指引中詳細解釋有關「溺斃」、「拯救」、「意外」及

「施以援手」的定義(上文**第 2.8 至 2.10 段**)。

5.35 康文署表示，他們一直有透過不同的渠道，爭取與救生員之間的溝通。上述的部分實例如人手問題，其實雙方都充分知悉對方的立場，只是彼此長期未能就有關議題達成共識，亦不一定反映雙方溝通不足。然而，本署認為，無論以上的實例是基於雙方無法縮窄分歧還是溝通不足，都正好反映康文署有需要進一步加強與救生員工會之間的實質溝通，促進雙方諒解和共識，避免影響救生員士氣，最終影響泳池／泳灘的運作。

總結

5.36 整體而言，康文署在管理救生員一事上，多方面有可改善之處。由於問題存在已久，即使康文署現時擬採取應對策略和措施，亦需時落實。再者，康文署與救生員工會之間的勞資糾紛，特別是救生員職系架構檢討上的分歧，仍有待處理，雙方一天未能就這方面達成共職，救生員發動工業行動的情況仍可能會發生，直接影響公眾使用公眾泳灘／泳池的權利，這是公眾所不願看見的。

5.37 無論如何，康文署有必要加強管理，減少泳池／泳灘因當值救生員人數不足而出現局部甚至全部關閉的情況，該署採取改善措施，是刻不容緩的。

建議

5.38 從泳池／泳灘運作的角度而言，申訴專員向康文署提出以下改善建議：

動員人手

(1) 重新檢視現時的緩衝人手安排是否足夠，並就調動人手頂更訂定具體安排(如設立輪替表)(上文**第 5.9 段**)。同時研究有效措施增強調配救生員隊伍的能力和靈活性，以助維持各設施的正常運作(上文**第 5.12 段**)。

(2) 研究加強管制救生員於最繁忙的六至八月期間放取例假，以舒緩人手壓力，並且探討相應措施，安排救生員在其他時段放取例假（上文**第 5.13 段**）。

(3) 制定措施（如設立定期培訓和獎勵計劃），提升兼職時薪季節性救生員／義務救生員的專業水平，並充分掌握他們可擔任救生員工作的時段，以優化他們的編更安排。（上文**第 5.18 段**）。

(4) 研究再次引入外判救生服務的可行性，包括研究制定一套完善的監察機制，確保泳客安全，有需要時可諮詢市民及工會意見（上文**第 5.20 段**）。

病假監察機制

(5) 雖然**康文署**已在援引《公務員事務規例》1291 條監察懷疑濫放病假方面與其他部門看齊，**康文署**仍應定期檢視新措施是否有效地執行，特別是提醒場地主管應繼續密切留意員工的放取病假情況，及早作出相應的行動（上文**第 5.24 段**）。

(6) 密切留意「輕工」個案有否上升趨勢，如有的話，康文署應檢討現有的泳池／泳灘的設施是否有潛在工傷的危險並加以改善，以及有否需要加強救生員的職業安全健康培訓（上文**第 5.25 段**）。

(7) 就「輕工」的定義以及工作安排提供更多參考資料，方便主管跟進，，並定期檢視長期「輕工」個案，如情況對泳池／泳灘的運作有長遠影響，應考慮加派人手解決問題（上文**第 5.25 段**）。

(8) 嚴謹處理救生員不按時上班的問題，避免以補鐘作償的方法抵消員工的缺勤時間，並密切留意屢犯的個案，從而適時作出適當紀律行動，以收阻嚇之效（上文**第 5.26 段**）。

封池的安排

(9) 就臨時局部封閉泳館，康文署應考慮仿傚泳池全面關閉的做法發出新聞稿，或至少在網上發布通告，讓市民自行決定是否仍然前往（上文**第 5.32 段**）。

優化救生員的管理制度

(10) 檢視救生員必須參與的訓練課程及完成該些課程的指定時間，確保他們可除了具備基本救生知識外，亦可溫故知新及提升他們的救生技能，在確保他們更專業、令泳池及泳灘的運作更安全暢順之餘，亦可加強他們對職系的使命感及專業形象（上文**第 5.29 至 5.31 段**）。

(11) 全面檢討及更彈性地探討可行方案解決聘請季節性救生員的困難（上文**第 5.15 至 5.16 段**）。此外，應透過加強宣傳招聘工作及於泳季前及早綢繆，避免人才流失。

(12) 加強與救生員工會及員工的溝通，務求在泳池／泳灘日常運作的基本事務上達致共識和共同理解（上文**第 5.35 段**）。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/368

二〇一六年九月

附 件

附件一

一些泳池與泳灘的救生員人手編制

面積較大、使用量高及特別設計的泳池（如九龍公園、城門谷泳池）

因應個別泳池／泳灘的不同情況（如泳池／泳灘面積、季節／使用量及個別設施的設計及環境因素等），人手編制會有所不同。

九龍公園泳池的 50 米主池面積較大，而水深超過 1.9 米，加上全年使用量高，康文署會安排每更 6 名救生員在主池當值。城門谷泳池的主池設有可升降的池底，康文署便安排每更 5 名救生員在主池當值以配合運作需要。

特殊環境（如石澳泳灘、大浪灣泳灘）

石澳泳灘及大浪灣泳灘因應大浪環境，需要設置適合大浪拯救的救生水上電單車，因而需設立相關崗位，而大部分的泳灘並沒有需要設置救生快艇及救生水上電單車，因此並沒有相關崗位。

大型泳灘（如清水灣第二灣泳灘）

大型泳灘如清水灣第二灣泳灘，設有 3 個瞭望台、2 隻救生快艇、1 個救傷站及 1 輛救生水上電單車，泳區內灘面長度多於 160 米但少於 320 米，並沒有救生快艇。依照報告**第 2.6 段**的一般崗位既定人手安排，該泳灘只需一更運作和需要 10 名救生員人手擔任各崗位工作，以提供全面救生服務。然而，考慮到該泳灘是全年開放，加上地理位置優越，使用量高，康文署在該泳灘提供了 20 名救生員，人手分配如下：

崗位總類	救生員人手
瞭望台 3 個	3 名
救生艇 2 隻	2 名
救生水上電單車 1 輛	2 名
救傷站 1 個	1 名
巡邏位	2 名
替補及支援人手	10 名
總人數	20 名

小型泳灘（如龜背灣泳灘）

小型泳灘如龜背灣泳灘，設有 1 個瞭望台、1 隻救生大艇、1 個救傷站，沒有救生水上電單車和救生快艇，泳區內灘面長度少於 160 米。依照報告**第 2.6 段**的一般崗位既定人手安排，該泳灘只需一更運作並需要人手 4 名。

二〇一二至二〇一五年期間涉及援引《公務員事務規例》第1291條的集體病假事件

	地區	場地	事發日期	事件概略	援引第1291條的理由	跟進行動		作出跟進行動的日期	備註
						援引《公務員事務規例》第1291條限制的人員數目	發出勸喻信的人員數目		
1	屯門	賽馬會仁愛堂游泳池	2-5.9.2012	在2012年9月2日，有十位救生員於上班後，在當日同一時段同時聲稱身體不適而先後離開崗位前往求診，及後均放取三或四天病假。事件導致泳池在2012年9月2日及3日的下午因救生員當值人手不足而須關閉。有救生員工會代表向傳媒指事件源於該池主管侵犯員工個人私隱，救生員在泳池張貼標語抗議卻被署方勸喻需要移除，因而引起救生員不滿。	有跡象顯示該些救生員以集體病假為手段，表達對管理層不滿；署方對其病假真確性存疑	1位高級技工 5位技工	4位季節性救生員	6.9.2012	全數人員於10.12.2012獲撤銷限制
2	東區	維多利亞公園游泳池	21.4.2014	原訂在當日早更當值的十一位救生員中，有兩位在早上致電泳池主管要求放取一天病假。在當日早上約8時30分，一位救生員離開崗位前往求診。約一小時後，另外六位救生員同時聲稱身體不適而離開崗位前往求診。事件導致泳池一度因救生員當值人手不足而須暫停開放。及後，有救生員工會代表向傳媒表示該九位救生員因不滿人手安排而集體請病假抗議。	有跡象顯示該些救生員以集體病假為手段，表達對管理層不滿；署方對其病假真確性存疑	9位技工	/	8.5.2014	2位技工 於26.8.2014獲撤銷限制 7位技工 於24.9.2014獲撤銷限制
3	屯門	舊咖啡灣泳灘	18 & 19.6.2014	在2014年6月18日早上，救生員就泳灘管理問題與主管意見不合。及後在約上午11時25分，全數九位當值救生員聲稱身體不適而離開崗位前往求診。除一位救生員於求診後返回泳灘當值，其餘八位均於求診後致電主管要求放取一天病假。在6月19日，原訂有十三位救生員當值，但他們均於早上先後致電主管要求放取一天病假。事件導致舊咖啡灣泳灘在該兩日因缺乏救生員當值而需暫時停止救生員服務。在及後署方與救生員的會面中，大部份救生員均表示集體病假事件和他們對泳灘主管的不滿有關連。	有跡象顯示該些救生員以集體病假為手段，表達對管理層不滿；署方對其病假真確性存疑	1位高級技工 7位技工	6位季節性救生員	6.8.2014	全數人員於21.11.2014獲撤銷限制
4	葵青	青衣游泳池	28.5.2014	當日於早更當值的六位救生員，在午飯時間和主管就於泳池煮食事宜意見不合。在泳池第二節開放時間開始不久，該六位救生員相繼要求離開崗位前往求診。原訂在當日夜更當值的救生員中，亦有七位先後通知主管需要前往求診而未能按時當值，並於應診後要求放取病假。事件導致泳池在當日下午因救生員當值人手不足而須局部關閉。	有跡象顯示該些救生員以集體病假為手段，表達對管理層不滿；署方對其病假真確性存疑	10位技工	2位季節性救生員 1位合約救生員	20.8.2014	1位技工於2.9.2014因健康理由獲撤銷限制 5位技工於26.11.2014獲撤銷限制 3位技工於4.3.2015獲撤銷限制 1位技工於26.11.2014獲放寬限制至今

二〇一二至二〇一五年期間涉及援引《公務員事務規例》第**1291**條的集體病假事件

	地區	場地	事發日期	事件概略	援引第**1291**條的理由	跟進行動：援引《公務員事務規例》第**1291**條限制的人員數目	跟進行動：發出勸喻信的人員數目	作出跟進行動的日期	備註
5	元朗	元朗游泳池	18.7.2014	原訂在夜更當值的十三位救生員中，有兩位於當日之前已申請放取病假。剩餘的十一位救生員在當日下午先後致電主管要求放取一天病假。泳池管理人員認為救生員因為不滿人手安排而發起集體病假抗議。	有跡象顯示該些救生員以集體病假為手段，表達對管理層不滿；署方對其病假真確性存疑	5位技工	6位季節性救生員	20.8.2014	全數技工於21.11.2014獲撤銷限制
6	荃灣	城門谷 游泳池	5.4.2015	原訂在夜更當值的八位救生員中，有七位先後要求在當日放取病假。其後有救生員工會代表向傳媒表示救生員因不滿人手安排而集體請病假抗議。該池的救生員亦曾就管理層不能即時填補該池救生員空缺表達不滿。	有跡象顯示該些救生員以集體病假為手段，表達對管理層不滿；署方對其病假真確性存疑	7位技工	/	21.4.2015	6名技工於2015年8月20日獲撤銷限制 1名技工(已調往其他場地)於2015年8月25日獲撤銷限制
7	觀塘	觀塘游泳池	6.6.2015	當日原訂有十九位救生員及十八位救生員分別在早更及夜更當值，但兩更均各有十位救生員在值勤前致電主管要求當日放取病假。事件導致觀塘游泳池在當日須臨時關閉副池及兩個習泳池。署方懷疑他們以集體請病假來表達對早前他們要求獲得額外逾時津貼但被拒的不滿。	有跡象顯示該些救生員以集體病假為手段，表達對管理層不滿；署方對其病假真確性存疑	2位高級技工 16位技工	1位季節性救生員 1位合約救生員	14.7.2015	2位高級技工及13位技工於2015年12月11日獲撤銷限制 3位技工於2016年1月26日獲撤銷限制
					總數	**4**位高級技工 **59**位技工	**19**位季節性救生員 **2**位合約救生員		

2004 年至今某工會(工會)發動罷工的
原因及相應的措施及行動

罷工日期	罷工的原因	相應的措施及行動	罷工的影響
2004 年 7 月 18 日 及 8 月 6 日	● 2004 年，康文署在招聘季節性救生員往偏遠泳灘工作相當困難，例如有些離島區的泳灘位處偏遠地方，救生員往返工作地點十分轉折，交通費用亦比較高，所以難於招聘到足夠的救生員。 ● 2004 年工會發動罷工的原因是不滿康文署建議推行一項試驗計劃，將被派往一些較偏遠泳灘當值的季節性救生員的月薪增加至 10,000 元，而其他泳池及泳灘季節性救生員的月薪則為 8,300 元，因而引起部分救生員的誤會指「同工不同酬」，而發起是次的工業行動。	● 署方與工會代表多次開會，向工會詳細解釋及與他們坦誠討論工會關注的問題。最後署方取消該項試驗計劃，並與工會討論成立兩個有工會代表參與的工作小組，以檢討救生員的人手編制，以及研究決定季節性救生員薪酬水平的因素和機制。 ● 康文署 2004 年 8 月成立了檢討公眾泳池及泳灘救生員人手安排及季節性救生員薪酬兩個工作小組。 ● 就公眾泳池及泳灘救生員人手安排工作小組的建議，康文署 2005 年旺季建議所需救生員人手總數為 1,596 名，較 2004 年增加了 43 名;非旺季所需救生員人手總數為 1,332 名，較 2004 年增加了 35 名。 ● 就季節性救生員薪酬工作小組的建議，康文署聘請了顧問公司進行市場上的薪酬調查，並於 2005 年將季節性救生員薪酬由月薪 8,300 元提升至 9,360 元，增幅達 12.8%。	**2004 年 7 月 18 日** ● 救生員短缺人數：588 ● 全面關閉的泳館數目：2 ● 局部開放的泳館數目：19 ● 暫停救生員服務的泳灘數目：0 **2004 年 8 月 6 日** ● 救生員短缺人數：672 ● 全面關閉的泳館數目：5 ● 局部開放的泳館數目：21 ● 暫停救生員服務的泳灘數目：9
2005 年 8 月 1 日 及 8 月 19 日	● 2005 年工會不滿康文署將新落成的大角咀體育館及泳池的管理工作外判。	● 前民政事務局局長於 8 月 16 日與工會的代表會面，解釋外判是符合大市場小政府的施政方針，亦在社會上獲得廣泛共識。外判新設施是政府的既定政策，行之有效，外判會為市場製造新職位，又對現有員工的職位及工作條件絕對不會有影響。 ● 康文署考慮到救生員的關注，沒有再進一步外判游泳池的管理，亦於 2011 年終止外判港島	**2005 年 8 月 1 日** ● 救生員短缺人數：583 ● 全面關閉的泳館數目：2 ● 局部開放的泳館數目：21 ● 暫停救生員服務的泳灘數目：10 **2005 年 8 月 19 日** ● 救生員短缺人數：172

罷工日期	罷工的原因	相應的措施及行動	罷工的影響
		東涌泳池及大角咀游泳池的管理，由康文署職員直接管理。	● 全面關閉的泳館數目：1 ● 局部開放的泳館數目：16 ● 暫停救生員服務的泳灘數目：1
擬於 2012 年 8 月 5 日發動罷工	● 工會曾計劃於 2012 年 8 月 5 日「全民運動日」當天進行罷工，抗議部門在泳池和泳灘提供的救生員人手不足，要求增加 400 個救生員。	● 康文署副署長於 8 月 3 日與工會代表會面，會後工會同意繼續與部門商討人手問題，並決定取消 8 月 5 日「全民運動日」的罷工行動。 ● 康文署聽取地區員工和工會提出的意見，以及審視各泳池和泳灘的實際運作需要後，於 2012 年 8 月 1 日起陸續在部分泳池及泳灘增加 40 多名季節性救生員名額外，亦承諾盡量調撥資源，在個別大型及使用量較高的泳池，以及一些編制相對較少的細泳灘再增添約 50 個季節性救生員名額，以進一步加強救生服務及紓緩同事的工作壓力。 ● 另外，署方承諾盡快展開新一輪的人手檢討工作，邀請工會代表參與及提供意見，以制定泳池泳灘的長遠人手編配安排。	
2014 年 8 月 5 日 及 9 月 9 日	● 工會對檢討救生員職系及增加救生員人手不滿，並於 2014 年 8 月 5 日發起抗議及局部工業行動。 ● 工會聲稱有 350 名救生員參與，部門亦錄得有 109 名救生員在未獲批准下缺勤參與行動。 ● 工會認為署方未能就增加救生員人手及職系架構檢討的訴求作出正面回應，隨後於 9	● 康文署安排於 9 月 2 日與工會會面，討論人手、職系及工作上的訴求，並嘗試尋求可行的解決方案，但未能就救生員人手及職系架構檢討達成共識。 ● 康文署過去一直與工會交換意見，並已清楚向工會解釋，根據現行政策，進行職系架構檢討須符合兩大準則，包括招聘／挽留人員方面遇到持續的困難及工作性質和職責出現根本性改變。由於現時救生員所屬的技工職系暫時未能符合有關準則，因此未有足夠理據支持	**2014 年 8 月 5 日** ● 救生員短缺人數：109 ● 全面關閉的泳館數目：2 ● 局部開放的泳館數目：3 ● 暫停救生員服務的泳灘數目：2 **2014 年 9 月 9 日** ● 救生員短缺人數：505 ● 全面關閉的泳館

罷工日期	罷工的原因	相應的措施及行動	罷工的影響
	月 9 日再發起罷工，海上及陸上遊行及於九龍公園集會。工會聲稱有 1,000 名救生員參與行動，部門錄得有 505 名救生員當天在未獲批准下缺勤。	進行職系架構檢討。康文署歡迎並已要求工會提出新理據予署方作進一步研究。 ● 檢討泳池/泳灘救生員人手的工作小組（包括工會的代表）一直保持溝通並已於 2014 年進行五次實地視察各區的泳灘及召開一次會議。工作小組原先已安排於 8 月 6 日到長洲及南丫島泳灘實地視察，但工會於 8 月 5 日通知取消出席泳灘視察。康文署亦已再次邀請工作小組的成員(包括兩個救生員工會的代表)於 2014 年 10 月 23 日一起往上述泳灘進行視察，以便工作小組能盡快完成本年度的檢討泳灘人手工作。	數目：12 ● 局部開放的泳館數目：19 ● 暫停救生員服務的泳灘數目：13
2016 年 6 月 9 日	● 工會對救生員人手及延長救生員退休年齡安排不滿，應蝴蝶灣泳灘救生員的要求，發動警示性罷工。	● 康文署與工會於 6 月 23 日的恆常會議上再就工會關注的事項進行討論，並呼籲工會以理性的態度共同解決問題，以公眾利益為依歸，不要影響為市民提供的拯溺服務。 ● 康文署於 7 月 7 日與工會舉行特別會議，就救生員人手、招聘、延長現職公務員服務年期及職系架構檢討交換意見。	● 救生員短缺人數：49 ● 暫停救生員服務的泳灘數目：3
2016 年 7 月 17 日	● 工會不滿人手短缺、延長救生員退休年齡安排及署方未能就職系架構檢討的訴求作出正面回應，發動罷工。	● 為紓緩今年暑假季節性救生員人手不足的情況，署方推出了一系列措施，其中包括重點聘請於泳季高峰期（即 7 月及 8 月）期間服務的季節性救生員，並首次向連續服務不少於兩個月的全職季節性救生員提供百分之十的約滿酬金，以期吸引更多人加入季節性救生員團隊。署方已先後舉行了 18 場招聘日，並且採用「即場面試」的方式，以進一步加快招聘程序。	● 救生員短缺人數：197 ● 全面關閉的泳館數目：0 ● 局部開放的泳館數目：16 ● 暫停救生員服務的泳灘數目：4

附件四

2004 年與 2013 年
「檢討公眾游泳池及泳灘救生員人手安排工作小組」的比較

項目	2004 年工作小組	2013 年工作小組
職權範圍	2004 年工作小組的職權範圍較廣泛，負責檢討及制定各個泳池及泳灘的人手安排的準則。工作小組的職權範圍包括： ➢ 檢討公眾泳池及泳灘救生員的人手安排現有的準則，包括基本人手、季節性臨時救生員和個別場地特別人手安排； ➢ 評估 2004 年的公眾泳池及泳灘救生員人手安排的成效； ➢ 建議 2005 年的公眾泳池及泳灘救生員人手安排的準則；以及 ➢ 如有需要，參考海外水上活動場地救生員人手安排的準則及研究是否適用於本地同類型設施。	2013 年工作小組的職權範圍較針對個別場地運作需要，包括： ➢ 檢討 2012/13 年度公眾泳池及泳灘救生員的人手的現有安排；及 ➢ 就 2013/14 年度公眾泳池及泳灘救生員的人手安排提出意見或建議，以配合運作需要。
工作小組成員數目	15 名	24 名
小組成員	主席：助理署長(康樂事務)1 成員： ➢ 設施管理組別的代表 ➢ 聘用及編制組別的代表 ➢ 香港拯溺總會的代表 ➢ 現職的康樂助理員 ➢ 現職的救生員	主席：總康樂事務經理（水上活動場地） 成員： ➢ 水上活動場地組別的代表 ➢ 聘用及編制組別的代表 ➢ 職系管理組的代表 ➢ 總區及分區的經理 ➢ 泳池及泳灘的主管 ➢ 部門協商委員會的代表 ➢ 港九拯溺員工會的代表 ➢ 香港政府拯溺員總工會的代表 ➢ 現職的救生員

檢討方法	➢ 由於每個泳池及泳灘環境不同，或有些泳池在此期間增加或改變了一些現有設施，故此工作小組曾到 35 個泳池和 32 個泳灘實地視察、聽取和收集場地職員對 2004 年救生員人手安排的意見。 ➢ 工作小組亦參考過往人手安排的準則及海外的經驗，以釐定新的編制準則。	➢ 就各成員提出的意見或建議及早前十八區同事就 2012/13 年泳池及泳灘救生員人手給予的意見作出討論。 ➢ 工作小組到訪一些具代表性的場地實地視察，從而更深入地了解問題及探討有效可行方案，配合實際運作需要。 ➢ 因應小組成員的意見，工作小組到訪所有泳灘，了解各泳灘的獨特地理環境及聽取前線員工的意見。
檢討結果	➢ 工作小組確認了 2004 年泳池和泳灘的人手安排原則，包括在非旺季的常規泳池、嬉水池、「飯更」以及替假人手安排。 ➢ 工作小組認為滑水梯頂的崗位，應劃一以保安員當值，維持秩序。 ➢ 建議在泳季期間新增一些原則，以加強泳池在泳季期間的救生服務。 ➢ 泳池及泳灘人手的安排，2005 年非旺季建議所需救生員人手總數為 1,332 名，較 2004 年實際人數增加了 35 名；旺季所需救生員人手總數為 1,596 名，較 2004 年實際人數增加了 43 名。	➢ 2013 年的救生員人手檢討調撥約 400 萬元為現有的泳池及泳灘增加救生員人手，以配合實際運作需要。就是年度增加救生員人手後，康文署轄下所有開放給公眾人士使用的 50 米主池均已安排最少 4 名救生員當值。 ➢ 2014/15 年度工作小組的建議，計劃於 2015/16 年泳季增撥約 200 萬元為現有的 19 個泳灘及一個泳池在不同時段共增加 22 名合約季節性救生員，以增強泳灘午飯時間的人手特別是小型泳灘及增強有關泳池的救生員人手。 ➢ 於二零一五至一六年度開設 21 個公務員技工（泳灘／泳池）職位。
工作小組的期限	➢ 小組於 2004 年 8 月成立共開了 4 次會議及實地視察了 35 泳池及 32 泳灘，在完成檢討泳池及泳灘人手的安排，及就 2005 年救生員人手作出建議後，小組的工作便完成。	➢ 由 2013 年成立至今已開了 6 次會議及進行 8 次實地視察，小組的期限及延續性視乎需要而定。

需受訓救生員人數、參加課程人數及完成／合格人數及比率

第一階段

入職通識課程

年度	需受訓救生員人數	參加課程人數	完成人數 (比率)
2012/13	78	72	72(100%)
2013/14	136	126	126(100%)
2014/15	83	81	81(100%)

入職實務課程

年度	需受訓救生員人數	參加課程人數	完成人數 (比率)
2012/13	85	69	66(96%)
2013/14	144	123	121(98%)
2014/15	97	77	77(100%)

第二階段

徒手潛水拯救訓練課程

年度	需受訓救生員人數	參加課程人數	合格人數 (比率)
2012/13	133	110	95(86%)
2013/14	109	76	69(91%)
2014/15	156	125	106(85%)

救生大艇訓練課程

年度	需受訓救生員人數	參加課程人數	合格人數 (比率)
2012/13	116	101	98(97%)
2013/14	88	67	65(97%)
2014/15	140	120	120(100%)

第三階段

獨木舟拯救章課程

年度	需受訓救生員人數	參加課程人數	合格人數 (比率)
2012/13	77	52	51(98%)
2013/14	113	89	87(98%)
2014/15	87	63	61(97%)

院前搶救訓練課程

年度	需受訓救生員人數	參加課程人數	合格人數 (比率)
2012/13	61	50	50(100%)
2013/14	99	87	87(100%)
2014/15	75	62	62(100%)